

A EUROPA DO PÓS II GUERRA MUNDIAL:

O CAMINHO DA COOPERAÇÃO

Maria Fernanda Rollo
Maria Manuela Tavares Ribeiro
Alice Cunha
Isabel Maria Freitas Valente
(Orgs.)

e-dossier IHC

2016

FICHA TÉCNICA

e-Dossier IHC, n.º 1, abril de 2016

Rollo, Maria Fernanda, Ribeiro, Maria Manuela Tavares, Cunha, Alice e Valente, Isabel Maria Freitas (Orgs.), *A Europa do Pós II Guerra Mundial: o caminho da cooperação*, *e-Dossier IHC*, n.º 1 [Documento electrónico]. Lisboa: IHC, 2016

Capa: Luísa Seixas

Revisão e formatação: Mariana Castro

ISBN: 978-972-96844-5-6

Edição com arbitragem científica

ÍNDICE

Prólogo	4
Revisitar e Repensar o Projecto Europeu Vicente de Paiva Brandão	7
Winston Churchill. Numa mão a espada, na outra a pena lutando pela paz Isabel Baltazar	18
Os “Estados Unidos da Europa” entre a ideologia e a estratégia política – a exaltação federalista da oposição socialista espanhola em 1948-1949 Dina Sofia Neves Sebastião	36
Produzir e divulgar Ciência no Estado Novo: Amândio Tavares no Instituto de Alta Cultura (1942-1967) Francisco Miguel Araújo	56
Portugal, o Estado Novo, António de Oliveira Salazar e a ONU: posicionamento(s) e (i)legalidades no pós II Guerra Mundial (1945-1970) Ana Campina e Sérgio Tenreiro Tomás	77
Direito Comunitário da Cooperação e Erosão de um Certo Modelo de Estado Lídia Gomes e Manuel Malaguerra	94
A igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho e a sua (in)visibilidade enquanto objetivo político na União Europeia Carina Jordão	112
A política da concorrência na construção do mercado interno europeu Dora Resende Alves	133
Integração regional na América Latina como tentativa de reconstrução e recuperação depois da Segunda Guerra Mundial Ágnes Judit Szilágyi e Marianna Katalin Racs	149

PRÓLOGO

No atual contexto de crise e impasse e de insegurança e dúvidas quanto aos caminhos e ao destino da União Europeia importa refletir sobre os princípios e as razões que presidiram ao processo de cooperação e criação da unidade europeia

No decurso dos longos anos da II Guerra Mundial e da ocupação, diversos movimentos das várias 'resistências' procuraram refletir acerca das condições que haveriam de presidir à recuperação dos seus países, originando uma atitude nova, de resistência 'europeia'. Tratava-se de movimentos essencialmente nacionais que exprimiam a preocupação comum de organizar a Europa do pós guerra com base em princípios diferentes dos de 1919. Naturalmente recrutados entre os adversários dos diversos totalitarismos, os responsáveis por estes movimentos ainda se encontraram antes do fim da Guerra em Genebra (Março a Julho de 1944). O espírito europeu destes resistentes, revelando-se separadamente nos vários países, preocupava-se sobretudo em tentar construir uma unidade europeia contra a ameaça alemã.

Depois de 1945, a tomada de consciência do 'apagamento' da Europa na cena internacional incutiria uma nova dinâmica nos diversos grupos políticos, económicos ou ideológicos no seio dos quais os resistentes se encontravam. Na realidade, a declaração de Ialta (12 de Fevereiro de 1945), assinada por Roosevelt, Churchill e Staline, mostrava uma Europa vazia de poder, obrigava ao reconhecimento da falência de cada uma das potências europeias envolvidas na guerra, estimulando os resistentes a desenvolver maiores esforços na procura da unidade europeia. Todavia, e sobretudo depois do Golpe de Praga (24/25 de Fevereiro de 1948), a evidência de que a ameaça alemã havia sido substituída e suplantada pela ameaça soviética acabou por pôr em causa o sentido da orientação desses movimentos de resistência.

Nos países que se conservaram livres, também se desenvolveu uma ação militante a favor de uma organização federal da Europa a concretizar no pós-Guerra. Enquanto na Grã-Bretanha o movimento 'Federal Union' se batia por um federalismo europeu, ou mesmo mundial, Coudenhove-Kalergi, refugiado nos EUA, prosseguia a sua ação em Nova Iorque criando um 'Instituto de investigação por uma federação europeia no pós-Guerra', conseguindo a participação de muitos políticos que como ele tinham sido forçados a exilar-se. As suas ações expandiram a ideia dos Estados Unidos da Europa no seio da opinião pública americana mas não tiveram grande influência nas decisões dos homens

de Estado quanto à futura ordem mundial ou sequer europeia. Em 21 de Março de 1943 realizou-se em Nova Iorque o V Congresso Pan-Europeu, onde foi lida uma mensagem de Churchill preconizando a criação do Conselho da Europa, ideia que só se concretizaria anos mais tarde em Maio de 1949.

Só depois da II Guerra Mundial se começou verdadeiramente a delinear a unificação europeia em virtude de modificações radicais nas condições em que se encontravam os países europeus. Face às novas realidades, a necessidade da cooperação impôs-se com mais força que outrora.

Um dos marcos mais importantes na tomada de consciência desta nova Europa doravante dividida em dois blocos foi o discurso proferido por Churchill em Fulton (EUA) no dia 5 de Março de 1946, quando fez constatar gravemente que "de Stettin, no Báltico, a Trieste, no Adriático, uma cortina de ferro se abateu sobre o continente".

Nos anos que se seguiram ao final da Guerra surgiram à escala europeia ocidental uma multiplicidade de outros movimentos, unionistas ou federalistas, testemunhando uma verdadeira e real preocupação com o destino da Europa em boa parte destruída, devendo salientar-se a ação de Churchill lançando uma campanha em favor da união europeia.

Se a multiplicação de diversos movimentos europeus constituía um sintoma da vitalidade da ideia europeia, a verdade é que sendo dispersos impediam uma genuína união de esforços. Só em Novembro de 1947 foi decidido criar um 'Comité de Coordenação dos Movimentos em favor da Europa Unida' para assegurar a ligação entre os diferentes movimentos preservando, no entanto, a sua personalidade e a sua autonomia. O Comité deu alguns frutos, o mais importante dos quais foi a convocação, sob a presidência de Churchill, do "Congresso da Europa" em Haia (7 a 11 de Maio de 1948) de que resultaria o Movimento Europeu.

Estavam então em marcha os primeiros mecanismos desencadeados pelo discurso de George Marshall proferido em 5 de Junho de 1947, na sequência do qual se realizou um vasto e complexo programa, o European Recovery Program (nome oficial do Plano Marshall) destinado a apoiar a recuperação dos países europeus devastados pela guerra. Impondo como condição prévia a cooperação entre os países envolvidos, daria lugar à criação da Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE, mais tarde transformada em OCDE).

Em breve os países da Europa concretizariam caminhos no sentido de uma maior cooperação, convictos da sua indispensabilidade para a afirmação e prosperidade europeia, sendo disso eco a Declaração Schuman e posteriormente a criação, primeiro, da

Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e, depois, da Comunidade Económica Europeia.

A academia há muito que se debruça sobre estas questões, mas ainda há espaço para novas investigações, nas vertentes histórica, política, económica, social e artística, que contribuam para o conhecimento científico e fomentem o debate com novas ideias e conclusões.

Nesse sentido, o presente *e-Dossier IHC* reúne contributos de diversos autores, que participaram no IV Encontro Anual A Europa e o Mundo, dedicado precisamente à Europa do pós II Guerra Mundial e à cooperação europeia. Numa perspetiva histórica, Vicente de Paiva Brandão analisa as origens do projeto europeu face à reorganização do velho continente; enquanto Isabel Baltazar aborda uma figura ímpar na História do século XX europeu, Winston Churchill e o seu trabalho em prol da unidade europeia; Dina Sebastião debruça-se sobre a forma como o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) no exílio recebeu os apelos e movimentações políticas em torno da unidade europeia em 1948 e 1949 e que modelo político defendeu para a unificação; Ana Campina e Sérgio Tenreiro Tomás examinam as diferenças entre o discurso e a prática do Estado Novo e de Salazar no âmbito das Relações Internacionais no pós II Guerra Mundial; e Francisco Miguel Araújo centra o seu estudo no *Instituto de Alta Cultura* (1936-1976) e na figura de Amândio Tavares de modo a demonstrar alguns indicadores da produção e divulgação da Ciência na época entre as matrizes da convergência, dissonância, renovação e internacionalização.

Numa perspetiva mais contemporânea, Marianna Katalin Racs e Ágnes Judit Szilágyi investigam a relação entre a tentativa de reconstrução depois da II Guerra Mundial e a integração regional na América Latina; Dora Resende Alves debruça-se sobre a importância da política da concorrência no processo de construção do mercado interno europeu; Carina Jordão enquadra e analisa a evolução do princípio da igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho à luz dos tratados europeus e dos documentos estratégicos mais relevantes da União Europeia em matéria de emprego; e, finalmente, Lídia Gomes e Manuel Malaguerra analisam a natureza e as funções do Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial e mostram como o mesmo está a contribuir para uma reestruturação de um certo modelo de Estado.

Maria Fernanda Rollo, Maria Manuela Tavares Ribeiro,
Alice Cunha e Isabel Maria Freitas Valente

REVISITAR E REPENSAR O PROJECTO EUROPEU

Vicente de Paiva Brandão

Resumo: A Europa conheceu enormes mutações após os efeitos produzidos pelas duas guerras mundiais. A Grande Guerra desmembrou os impérios tradicionais que se digladiaram num confronto, cujo desfecho lhes foi, particularmente, desfavorável. Embora os grandes perdedores tenham sido o Império Otomano, o germânico e o Austro-Húngaro, do lado dos vencedores, também, se registaram abalos. A Rússia mergulhou numa revolução seguida por uma guerra civil extremamente violenta e fratricida, e o Reino Unido perdeu a influência ainda verificada num passado recente. As consequências não tardaram, obrigando ao redesenho do mapa político e estratégico europeu. Os norte-americanos, interrompendo a política isolacionista, fortaleceram o respetivo poderio, o que foi amplamente reconhecido com o auxílio à França e Grã-Bretanha. A II Guerra Mundial foi mais devastadora e com efeitos, igualmente, substantivos. Mais uma vez a rivalidade franco-germânica esteve no epicentro do conflito, embora a causa mais próxima se tenha verificado mais a leste. Importava, então, solucionar os problemas no “velho continente”, esbatendo ou anulando os fatores de discórdia, nomeadamente, através da partilha de recursos essenciais. Estava definida a importância do projeto europeu. Assim, desde o fim do último conflito mundial, procurou-se criar um processo conjunto que reunisse um número, gradualmente, maior de países europeus. Isso tem sido conseguido devido a um grande empenho de estadistas e ao desenvolvimento das instituições abrangidas por esse ideal. Contudo, os progressos registados no âmbito económico, comercial e financeiro não têm sido acompanhados pelo mesmo grau de expansão e articulação nos domínios da política externa e segurança. Estes desafios constituem pedras angulares do edifício europeu, como se tem constatado nos últimos tempos. A estabilidade e o futuro da organização dependem das soluções encontradas e da respetiva eficácia.

Palavras-chave: Europa, Guerra-Fria, Migrantes, Terrorismo

Title: Revisit and Rethink the European Project

Abstract: Europe knew great changes due to world wars effects. The First World War dismembered the traditional empires in a harsh way. In spite of the debacle of the Ottoman, German and Austrian domains, on the other winner side there were changes. Russia dove in a revolution followed by a bloody civil war, and the United Kingdom lost influence. These consequences, forced the reshape of the political and strategic European map. The USA suspended the isolationist policy, and gained power. This was recognized by France and Great Britain. The Second World War was much more terrible. Once again, there was a clash between France and German. So, it was imperative to find a solution to the European problems; namely, sharing the important resources that could be used for peace and war, as well. These issues were the “leit motiv” to build the political and economic European architecture. Therefore, after 1945, the process started with commitment and strength. A growing number of countries joined it. Since the mid 50’s, the main institutions and instruments were born. But the achievements on economic, trade and financial areas overcome the security and foreign affairs dimensions. The stability and the future of Europe depend on the solutions and balance concerning economic development, security, cohesion and military support. The success on these challenges could make the difference between a minor or a major actor in the international stage.

Keywords: Europe, Cold War, Migrants, Terrorism

Nota Introdutória

A ideia central que norteia o presente texto é a de analisar as origens do projeto europeu face à reorganização do “velho continente” exigida pelo desfecho da II Guerra Mundial e cujas repercussões se verificaram a nível global.

Concomitantemente visa-se enfatizar os aspetos cruciais de um percurso de coesão em que os aspetos económicos e políticos tiveram pesos diferentes. E é, neste campo que, também, se sugere o debate.

O conflito internacional mencionado terminou com a vitória dos aliados ocidentais e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Após a queda de Berlim e a morte de Hitler, em abril de 1945, nada mais restava à Alemanha senão a alternativa da rendição, que ocorreu no mês seguinte¹.

A Itália já se encontrava do lado dos Aliados e esperava-se, em breve, a derrota do Japão. No sentido de apressar o fim da contenda, foram lançadas duas bombas atómicas sobre as cidades nipónicas de Hiroxima e Nagasaki, em agosto do mesmo ano². A aviação norte-americana foi eficaz e as bombas tiveram um efeito devastador, prostrando o Império de Hirohito.

O símbolo da vitória refletiu-se na ocupação quadripartida da Alemanha e da sua capital. Os quatro sectores repartidos entre soviéticos, norte-americanos, britânicos e franceses reconheciam os vencedores e sinalizavam, grosso modo, o futuro.

O arranjo do novo concerto europeu já havia sido delineado em Ialta, numa reunião ocorrida entre 4 e 11 de fevereiro de 1945³. A vitória na batalha de Estalinegrado e as subsequentes posições ocupadas pelo Exército Vermelho no leste da Europa condicionariam o destino político do continente.

O discurso de Churchill, abordando a questão, ilustrou bem a ideia do que se avizinhava: “De Stettin, no Báltico, até Trieste, no Adriático, uma cortina de ferro desceu sobre o Continente. Por trás dessa linha ficam todas as capitais das antigas nações da Europa central e oriental. Varsóvia, Berlim, Praga, Viena, Budapeste, Belgrado, Bucareste e Sófia, todas essas famosas cidades e as populações que as cercam acham-se no que devo denominar de esfera soviética, e todas estão sujeitas, de um modo ou de outro, não apenas

¹ R. Keylor, William. *História do Século XX*. Publicações Europa-América, 2001, 217.

² As duas bombas atómicas foram lançadas sobre Hiroshima e Nagasaki, em 6 e 9 de agosto de 1945, respetivamente. *Idem*, 278.

³ Kissinger, Henry. *Diplomacy*. London: Simon & Schuster., 1995, 410.

à influência soviética, mas a um grau altíssimo e, em muitos casos, crescente de controlo por Moscovo”⁴.

Mas a rivalidade não se esgrimia apenas no “velho continente”. A competição era a nível global e, nesse sentido, os territórios coloniais ficariam sob vigilância atenta.

Neste âmbito, os norte-americanos não eram muito mais brandos que os soviéticos. Roosevelt, desde 1942, que se batia pelo enfraquecimento dos impérios francês e britânico⁵. Inclusivamente, não acreditava que a França pudesse integrar um clube restrito de poderosos no pós-guerra. Os “quatro polícias” seriam os Estados Unidos da América (EUA), a URSS, a Grã-Bretanha (GB), e a China. Em Ialta, chegou a criticar Churchill na presença de Stalin por querer projetar, artificialmente, o poder francês⁶.

São estas questões que se pretendem tratar no sentido de procurar esclarecer melhor o início e a evolução do projeto europeu, atendendo às fragilidades e vantagens do mesmo, e ao seu papel como ator internacional. Em conformidade, impõe-se uma breve reflexão sobre os recentes acontecimentos, em Paris (novembro 2015).

Enquadramento histórico

Na verdade, as guerras do século XX não correram bem à França. Após a II Guerra Mundial, e referindo dois exemplos paradigmáticos, tanto a Indochina como a Argélia constituíram traumas militares e políticos que ainda perduram na sociedade francesa.

Mas a GB também não escapou a dificuldades após 1945. O Executivo britânico compreendeu que não tinha capacidade para determinar o futuro político de países como a Grécia, a Turquia e o Irão. E, nesse sentido, solicitou o apoio ou mesmo a substituição das suas responsabilidades pelo empenho norte-americano. Esta transição posicionou, decisivamente, os EUA como a potência dominante no Ocidente.

O arranjo acabou por não ser tão desfavorável à França, contrariando o que as declarações de Roosevelt faziam prever em 1942.

⁴ Churchill, Winston S. *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995, 1123.

⁵ Roosevelt referiu-se ao assunto nos seguintes moldes: “When we’ve won the war, I will work with all my might and main to see to it that the United States is not wheedled into the position of accepting any plan that will further France’s imperialistic ambitions, or that will aid or abet the British Empire in its imperial ambitions.” Kissinger, *Diplomacy*, 397.

⁶ *Idem*, 396.

Assim, quando as Nações Unidas surgiram em 1945, os gauleses constavam do Conselho de Segurança ao lado da URSS, EUA, GB e China. Este órgão reunia os cinco grandes vencedores da Guerra e consagrava-lhes o direito de veto sobre o que se viesse a discutir. A nova organização iria refletir as mudanças desencadeadas pelo conflito e os desafios do pós-guerra. Um dos maiores seria o processo de descolonização.

Apesar da vaga de independências que percorreu o século XIX e que se caracterizou por uma forte incidência na América do Sul, existiam ainda vastos territórios dependentes em África e na Ásia.

As duas superpotências prosseguiram diretivas políticas e ideológicas opostas ao nível do direito, democracia e organização económica. Contudo, apesar da existência de diferenças reconhecidas, ambas pugnavam pela independência dos territórios sujeitos a administração colonial. O controlo posterior de países ricos em importantes matérias-primas não era de menosprezar.

Ora, tendo em conta a existência de um mundo fraturado, um conjunto de países resolveu assumir-se como não-alinhado, isto é, não pertencente a qualquer bloco.

De facto, a linguagem dos blocos não era apenas uma questão de retórica política.

Em 1949, surgiu o Pacto do Atlântico Norte⁷ e o Conselho de Assistência Económica Mútua (COMECON). O primeiro surgiu em janeiro e visava o apoio norte-americano a países da Europa Ocidental, em caso de conflito. Isto seria garantido pela presença de militares americanos em bases europeias, nomeadamente em território alemão. A segunda organização correspondia a uma iniciativa soviética para a ajuda económica entre Estados da Europa de Leste. Em 1955, foi criado o Tratado de Varsóvia que era, no essencial, a face militar do COMECON e a resposta soviética à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)⁸.

E, para além da criação de instituições, os confrontos iam acontecendo. Em 1948, o bloqueio soviético à cidade de Berlim suscitou uma enorme tensão entre as potências, e a parte ocidental da cidade foi salva por uma ponte aérea aliada que a abasteceu ininterruptamente. Em 1950, começou a Guerra da Coreia que obrigou os norte-

⁷ A partir de 1951, Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No essencial, a Aliança Atlântica traduz-se na presença militar norte-americana na Europa. A proteção da parte ocidental do “velho continente” está, assim, formalizada. Huntzinger, Jacques. *Introdução às Relações Internacionais*. PE Edições, 1991, 199.

⁸ Moreira, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 1997, 516-517.

americanos a um novo envolvimento militar e em que os adversários eram comunistas coreanos.

A origem do projeto europeu e alguns aspetos da respetiva consolidação

Este enquadramento internacional, associado aos dois recentes conflitos mundiais conduzia a um repensar do modelo europeu. Nomeadamente porque no “velho” continente pressentia-se que os “ventos da História” já tinham sido mais favoráveis.

O primeiro conflito mundial (1914-1918) havia começado na Europa e terminou com o fim de uma ordem protagonizada pelos impérios dominantes que estavam, maioritariamente, sediados nessa zona geográfica.

As maiores e mais decisivas batalhas ocorreram em solo europeu e o desfecho resultou num desaire para algumas das tradicionais famílias reinantes, por vezes, ligadas entre si, por laços de parentesco, e numa perda de influência que se veio a acentuar com a guerra seguinte

A Sociedade das Nações (SDN) fracassou, desde logo, pela ausência norte-americana, e ao não conseguir evitar a II Guerra Mundial.

Esta teve algumas semelhanças com a precedente, mas superou-a, da forma mais trágica, em muitos e determinantes aspetos.

As analogias prendem-se com o facto da guerra se ter iniciado com o cruzar, forçado, da fronteira polaca pelas tropas alemãs, ou seja, mais uma vez uma contenda principiada na Europa; o envolvimento, de novo, dos Estados Unidos da América (EUA); e os principais beligerantes serem, na origem, os mesmos.

Mas as diferenças tornaram-se, com o progredir do conflito, abissais. Embora, ao contrário da Grande Guerra, não tenham sido utilizadas armas químicas, a violência atingiu proporções dantescas, nomeadamente na frente oriental, após a decisão alemã de atacar a União Soviética.

Contudo, o terror não se verificava, apenas, no teatro de guerra convencional e na frente de batalha. Era, igualmente, testemunhado na retaguarda, em combates com forças irregulares propensas a excessos que sofriam, de igual modo, represálias terríveis.

No mesmo âmbito, situava-se o projeto de eliminar elementos considerados nocivos do ponto de vista social, político ou étnico. Neste caso, o holocausto, originado pela orientação racial nacional-socialista, foi particularmente horrendo, o que não ilibava e, muito menos, justificava determinados atos reprováveis, de violência gratuita, praticados do outro lado.

A vitória dos aliados ocidentais e da Rússia perante a Alemanha, o Japão, a Itália e alguns Estados satélites de menor importância não esgotou as preocupações.

Importava, agora, encontrar um modelo internacional que conseguisse pacificar o sistema com as novas configurações resultantes das mudanças geopolíticas e estratégicas provocadas pela Guerra.

No âmbito das preocupações mencionadas, surgiu a Organização das Nações Unidas (ONU) e o projeto comunitário europeu.

A primeira instituição adveio de reflexões ainda debatidas durante o conflito mundial, atendendo às necessidades sentidas pelos Estados de encontrar um caminho que conseguisse congrega interesses, dirimir contendas e procurar soluções pacíficas. Isto, através de ações construtivas e políticas consensuais com o objetivo de promover o desenvolvimento, a solidariedade e, sobretudo, evitar outra guerra generalizada.

É no decurso destes desafios que se vai consolidando o, posteriormente designado, sistema das Nações Unidas, aglomerando vários órgãos e agências vocacionados para questões de direitos humanos, saúde, alimentação, trabalho, direitos da criança, regulação de conflitos, fiscalização e impedimento da proliferação de armas de destruição maciça e, mais recentemente, a prevenção de atos terroristas e tráfico de armamento, etc.

No pós-guerra, a Europa, além da necessidade de reconstrução, deparava-se com um desafio maior, a necessidade de aproximar e integrar num mesmo projeto dois países tradicionalmente rivais: a França e a Alemanha.

A fim de atenuar futuras crises, era essencial regular recursos naturais e matérias-primas suscetíveis de serem utilizados na indústria bélica.

Neste sentido, sobressaíam, pela relevância, o carvão e o aço.

No dia 9 de maio de 1950, o ministro francês dos Negócios Estrangeiros, Robert Schuman, propôs a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)⁹. Esta visava a formação de um mercado comum entre os Estados que aderiram, desde o início, à ideia do governante gaulês, que ficou conhecida por Declaração Schuman.

A entidade mencionada, composta pela França, República Federal da Alemanha (RFA), Itália, Holanda, Bélgica e Luxemburgo, destinava-se a regular a partilha da produção daqueles bens, fundindo os vários interesses económicos.

Esta combinação, além de acarretar, o desenvolvimento económico, funcionaria como entrave a futuros conflitos.

⁹ Esta foi, efetivamente, criada pelo tratado de Paris, em 1951.

Começava, assim, a desenhar-se o projeto europeu.

O passo seguinte consistiu na extensão da ideia ao domínio económico e à energia atómica.

Ocorre, então, o nascimento da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM), em 25 de março de 1957, através dos tratados de Roma.

A primeira visava instituir um “Mercado Comum”, cujos propósitos eram os seguintes: o estabelecimento de uma união aduaneira, uma política unificada de regulamentação de circulação de capital, bens, produtos e serviços.

A segunda propunha a partilha e o desenvolvimento da energia atómica a título de combustível¹⁰.

Estavam firmados os instrumentos fundacionais do empreendimento europeu.

Este, ao longo do tempo, sofreu mutações e evoluiu tanto a nível institucional como no âmbito de sucessivos alargamentos a novas unidades políticas¹¹.

No aspeto institucional é de relevar o tratado de Bruxelas, datado de 8 de abril de 1965, e em vigor a partir de 1 de julho de 1967. Promoveu a criação de uma Comissão única e de um Conselho único para as três Comunidades Europeias (CECA, CEE e EURATOM), simplificando o funcionamento das instituições europeias.

Cerca de vinte cinco anos mais tarde (1992), surgiu o tratado de Maastricht (Holanda), que criou a União Europeia, cujo objetivo primordial era a preparação da união monetária europeia e a introdução de elementos para uma união política. Esta contemplava a cidadania e uma política comum no que concerne a matérias de política externa e assuntos internos¹².

No capítulo dos processos de adesão convém destacar o caso do Reino Unido, dos dois países ibéricos e de Estados oriundos do antigo bloco soviético.

¹⁰ Gilbert, Martin. *História do Século XX*. Publicações Dom Quixote, 2009, 375.

¹¹ Em 1973 aderiram a Dinamarca, a República da Irlanda e o Reino Unido. No ano de 1981 foi a vez da Grécia. Em 1986, seguiram-se Espanha e Portugal. Cerca de dez anos mais tarde (1995) juntaram-se a Áustria, a Finlândia e a Suécia. Depois, em 2004, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. Em 2007, a Roménia e a Bulgária. Finalmente, em 2013, a Croácia. Na recolha de alguns elementos, nomeadamente, no que diz respeito aos países ibéricos, foram úteis as seguintes fontes: Campos, João Mota de. *Direito Comunitário*. 4ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, 133-134; Brandão, Vicente de Paiva. *A Redescoberta do “Outro”. As Relações Económicas e Institucionais Portugal-Marrocos no Período Pós-Adesão*. Edições da Universidade Lusíada, 1998, 140.

¹² europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm, consultado a 10/03/2016.

O caso britânico teve bastante relevância na medida em que se debateu, inicialmente, com uma forte resistência por parte da França e obrigou a negociações bastante complexas. Por outro lado, conduziu ao enfraquecimento e posterior declínio da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL)¹³ Esta rivalizava, em certos aspetos com a CEE, na medida em que fomentava trocas liberalizadas.

Contudo, dada a enorme expansão e aprofundamento da última, a Comunidade absorveu os membros da EFTA, fenómeno que também ocorreu face a Portugal.

A outra situação que merece relevância traduz-se na inclusão dos países da antiga órbita soviética.

A queda do “muro de Berlim” e o colapso da União Soviética conduziu a uma reorganização da ordem mundial com implicações no espaço europeu verificadas tanto a nível estratégico como geopolítico.

O afastamento de muitos Estados face à potência dominante, em declínio, resultou, a médio prazo, na adesão à EU.

Os desafios contemporâneos

Apesar dos sucessos descritos e de avanços marcantes, a consolidação do projeto europeu tem, igualmente, sido caracterizada por algumas disparidades e insucessos.

Nomeadamente, o progresso registado no campo económico, nomeadamente com a criação da moeda única, não obteve igual desenvolvimento no âmbito da política externa e de defesa comum.

Na análise de determinados problemas mundiais não tem sido fácil obter uma visão coesa e uma por parte dos líderes europeus, o que foi claramente perceptível na sequência do desmembramento da ex-Jugoslávia e da guerra civil que ocorreu.

A capacidade de projeção de forças e de poder militar também é, recorrentemente, prejudicado pela ausência de uma visão de conjunto e uma deficiente articulação das lideranças e Forças Armadas continentais.

O relacionamento com os Estados Unidos da América e com a Rússia têm, por vezes, conhecido revezes devido a alguma passividade, fragmentação e, mesmo, inoperacionalidade nos aspetos descritos.

¹³ Na denominação inglesa, European Free Trade Association (EFTA).

O caso do combate ao terrorismo é paradigmático na medida em que a reação norte-americana após os dramáticos acontecimentos do 11 de setembro (2001), em Nova-Iorque e Washington, não obteve uma resposta semelhante e adequada por parte da Europa.

As ações prosseguidas, depois, no Iraque e no Afeganistão deveram-se, sobretudo, ao empenho político e ao esforço bélico norte-americano.

Esse padrão modificou-se gradualmente, nos tempos mais recentes, devido a ataques perpetrados em solo europeu. Foram os casos de Madrid, em 11 de março de 2004, e em Londres, em 7 de julho de 2005.

A preocupação adensou-se em novembro de 2015, com os atentados de Paris¹⁴.

Nessa ocasião, a Europa despertou, mais uma vez, para o flagelo do terrorismo.

As principais vítimas foram os mortos e feridos na sequência dos atentados na capital francesa. As outras podem ser - o que já é constatável - os migrantes que tentam escapar ao mesmo destino trágico e encontrar refúgio e uma nova vida no que é, ainda, o espaço tranquilo europeu.

Os europeus sentiram, presencialmente, os efeitos do terrorismo, que desde os primórdios, é o de causar o pânico, o medo e a insegurança total. E a mensagem é clara: ninguém está a salvo.

Infelizmente é a forma mais perversa e cruel de travar uma guerra; claramente é disso mesmo que se trata e os norte-americanos anteciparam a perceção e reagiram em conformidade¹⁵.

Um ataque deste género é imprevisível (tradicionalmente, numa guerra convencional, esta é precedida por uma declaração), não tem rosto (na guerra convencional conhecem-se os inimigos) e visa, indiscriminadamente, civis e militares (ao contrário de uma guerra “regulada” que considera, sobretudo, alvos militares).

O método não é novo. Apenas ganhou, com o tempo, novas matizes e sofisticação.

O flagelo já desestabilizou várias sociedades e provocou inúmeras vítimas.

Lembrando, novamente, o 11 de setembro, quando foram atingidas as torres gémeas em Nova-Iorque, percebe-se o terror produzido com escassos meios. Dois aviões civis, tripulados por terroristas, utilizados como “misseis”, ao embateram contra os edifícios

¹⁴ Estes ocorreram no dia 13 de novembro de 2015.

¹⁵ Jacquard, Roland. *Osama Bin Laden: A Estratégia do Terror*. Lisboa: Editora Livros do Brasil, 2001, 118-120.

causaram mais mortos que o ataque convencional da esquadra japonesa contra os navios da armada norte-americana estacionados em Pearl Harbour (7 de dezembro de 1941).

O tema em análise pode interagir com outro problema candente na contemporaneidade e que atinge, num primeiro e imediato plano, o “velho continente”.

A questão dos migrantes.

Estes, na tentativa de fuga à guerra na Síria e no Iraque, e ao procurarem escapar ao sistema ditatorial, timbre dos fundamentalistas islâmicos, cujo rosto mais atual é o Estado Islâmico ou Daesh, têm rumado à Europa

Talvez seja, porventura, pertinente, a interrogação se a ideia dos atos terroristas em solo europeu não poderá, igualmente, traduzir-se num modo de inquietar os muçulmanos que atravessam diariamente o Mediterrâneo no sentido de os atemorizar quanto à ida para o “pacífico” continente europeu.

Contudo, o espaço em apreço, não estava preparado nem prevenido face à diáspora verificada.

As capitais europeias foram surpreendidas pelo rápido evoluir dos acontecimentos e é notória a dificuldade no pronto ajustamento de políticas, na forma de integração dos migrantes, e no encontro de soluções futuras consensuais e razoavelmente estáveis.

O encerramento de fronteiras, o trânsito do fluxo migratório e a recente polémica em torno de um afastamento do Reino Unido ou, no extremo, o abandono do projeto europeu, são questões prementes e inadiáveis, cuja abordagem deve ser assertiva.

Está, portanto, na hora da Europa despertar e rever, rapidamente, a respetiva política externa e de segurança; Sob pena de “o velho continente” continuar a não conseguir proteger os seus cidadãos, e permanecer um ator secundário, dependente, e menor numa realidade internacional que não contemporiza com os indecisos e inoperantes.

Bibliografia

Brandão, Vicente de Paiva. *A Redescoberta do “Outro”. As Relações Económicas e Institucionais Portugal-Marrocos no Período Pós-Adesão*. Edições da Universidade Lusíada, 1998.

Campos, João Mota de. *Direito Comunitário*. 4ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

Churchill, Winston S. *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.

Gilbert, Martin. *História do Século XX*. Publicações Dom Quixote, 2009.

Huntzinger, Jacques. *Introdução às Relações Internacionais*. PE Edições, 1991.

Jacquard, Roland. *Osama Bin Laden: A Estratégia do Terror*. Lisboa: Editora Livros do Brasil, 2001.

Keylor, William R. *História do Século XX*. Publicações Europa-América, 2001.

Kissinger, Henry. *Diplomacy*. London: Simon & Schuster, 1995.

Moreira, Adriano. *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina, 1997.

www.europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_pt.htm

WINSTON CHURCHILL. NUMA MÃO A ESPADA, NA OUTRA A PENA LUTANDO PELA PAZ

Isabel Baltazar

Resumo: *Winston Churchill. Numa mão a espada, na outra a pena lutando pela paz*, pretende evidenciar o pioneirismo desta figura no processo de construção europeia. Para além da figura ímpar de Churchill na História do Século XX, como prova a sua biografia, este estudo pretende mostrar a sua faceta “europeísta”, a partir do célebre Discurso de Zurique de 19 de Setembro de 1946, que marca indiscutivelmente o relançamento da ideia de união europeia. O apelo aos Estados Unidos da Europa pelo estadista do Reino Unido é paradigmático e terá vários momentos onde será anunciado. É esse o percurso percorrido nestas páginas, tendo como grande ponto de chegada o Congresso da Europa em Haia (1948). Seria este o caminho para os *Estados Unidos da Europa*?

Palavras-chave: Winston Churchill, Europa, Congresso da Haia, Estados Unidos da Europa, Construção Europeia

Title: Winston Churchill. In one hand the sword, the pen in the other, always fighting for peace

Abstract: *Winston Churchill. On one hand the sword, on the other the feather fighting for peace*, aims to put in evidence the pioneering of this character in the process of European construction. Besides this unique character of Churchill in the History of the twentieth century, as it is demonstrated in his biography, this study aims to show his “europeanistic” feature, from the famous Speech in Zurich, on 19th September, 1946, which marks undoubtedly the relaunch of the idea of European Union. The appeal to the United States of Europe by the statesman of the United Kingdom is paradigmatic and will have various moments where it will be announced. That is the route travelled in these pages, having as the greatest point of arrival the Congress of Europe in Hague (1948). Would this be the path for the *United States of Europe*?

Keywords: Winston Churchill, Europe, Congress in Hague, United States of Europe, European Construction

Uma Figura Ímpar na História do século XX (1874-1965)¹⁶

É indiscutível que Winston Churchill foi uma figura ímpar no panorama da política europeia e americana, muito em particular, e da política mundial em geral. Para além de estadista de prestígio, Churchill sempre conjugou a ação política com as ideias políticas que escrevia em papel. É admirável a sua capacidade como escritor, reconhecida pela atribuição do Prémio Nobel de Literatura, em 1953. A sua capacidade de oratória é tão grande na política como nas outras artes. A sua personalidade multifacetada permitiu-lhe o exercício de tantos e tão variados cargos, quer a nível político, quer militar. Paralelamente, teve, ainda, uma longevidade na carreira política (1901-1922 e 1924-1964) que lhe permitiu uma visão profunda do mundo.

Winston Churchill nasceu a 30 de novembro de 1874, em Oxfordshire, Inglaterra. Filho de um político, Lord Randolph Churchill e de Jeanette Jerome, uma americana milionária. As circunstâncias políticas e militares, particularmente, a vivência da II Guerra Mundial, e, por outro lado, a origem da mãe, permitiram-lhe uma ligação estreita com os Estados Unidos da América, tendo sido mesmo agraciado com a honra da cidadania honorária dos EUA, pelo presidente Kennedy.

A sua formação académica foi eminentemente militar, tendo concluído em 1894, os estudos na *Royal Military Academy*, em Sandhurst. Um ano depois, iniciou a vida ativa, sendo enviado para Cuba, na qualidade de correspondente da publicação *Saturday Review* e observador militar do exército espanhol.

O reconhecimento público foi-lhe proporcionado pelo exercício da atividade de correspondente de guerra durante a segunda guerra Anglo-Boer, na África do Sul; apesar de capturado numa emboscada, conseguiu fugir, tendo atravessado a fronteira até Lourenço Marques. Esta proeza garantiu-lhe um estatuto que lhe deu acesso à carreira política, em 1901, primeiro no Partido Conservador, mais tarde, no Partido Liberal, regressando, de novo, ao partido conservador. A sua atuação política nunca foi consensual por parte dos políticos e observadores, unânimes nas críticas nas atuações em certas

¹⁶ Vejam-se as principais biografias consultadas neste ponto: Wrigley, Chris. *Churchill*. Texto Editores, 2010; Bédarida, François. *Churchill*. Lisboa: verbo, 2001; Black, Edgar, *Winston Churchill*. Lisboa: Aster, s.d.; Gilbert, Martin. *Winston Churchill. Biografia*. Lisboa: Bertrand, 2002; Robbins, Keith. *Churchill*. Mem Martins, Inquérito, 1997.

situações. Foi um dos estrategas do mal sucedido desembarque de Gallipoli, em Dardanelles, que originou a atribuição do epíteto de “carniceiro de Gallipoli”; em 1926, durante uma greve geral de mineiros, Churchill foi acusado de ter sugerido o uso de violência armada sobre os referidos trabalhadores, considerando necessário o fim da greve ou a iminência do fim do país. Foi, também, signatário do tratado Anglo-Irlandês, que estabeleceu o estatuto da República da Irlanda como um estado independente, sendo considerada muito positiva a sua atuação. Os momentos mais baixos da sua carreira política seriam a partir de 1931, ano em que pertencia ao Partido Conservador que ganharia as eleições. Seguiram-se dez anos sem brilho político, designados pelos biógrafos como “os anos áridos”, em que se vai concentrar na escrita. Tem a oportunidade de expressar vivamente a sua oposição à independência da Índia, um tema que se arrastava desde os anos trinta. Criticou, também, a política de “apoio tácito” que o primeiro-ministro Neville Chamberlain dedicava a Hitler, recém-chegado ao poder na Alemanha. Aquele acabaria por se demitir do cargo em maio de 1940, tendo sido substituído pelo próprio Churchill. A partir dessa altura, seriam os anos mais ricos da sua carreira, tanto nas intervenções políticas a nível interno, como europeu e mundial. É de salientar, uma vez mais, a sua capacidade oratória, muito particularmente, presente no discurso “sangue, suor e lágrimas”, muito importante para mobilizar o Reino Unido no período da II Guerra Mundial. É de realçar o bom relacionamento de Winston Churchill com Franklin Roosevelt, que asseguraria o fornecimento de bens vitais por via marítima, durante o conflito armado. Também é de destacar o seu papel na assinatura dos tratados que definiam as fronteiras pós- segunda Guerra Mundial. Essas propostas para as novas fronteiras europeias foram discutidas entre Churchill e Roosevelt, em 1943, e assinadas mais tarde, em Postdam, por Churchill, Truman e Stalin. De 1945 a 1951, seria o líder da oposição, sendo que o ano de 1946 seria marcado por dois discursos paradigmático¹⁷: o primeiro, proferido por Missouri, nos EUA, a 5 de março, e que introduzia a expressão “cortina de ferro” que ficaria célebre na História do Século XX, e com grande impacto imediato na opinião pública americana e da Europa ocidental. Esta expressão entraria na linguagem corrente e, segundo alguns historiadores, marca o início da guerra fria. Neste discurso, Churchill defendia a cooperação entre os Estados Unidos da América e o Reino Unido, e a segurança da Europa contra a guerra e a tirania. Também ali defende os grandes

¹⁷ Robert Rhodes, James. *Winston S. Churchill, His Complete Speeches 1897-1963*. London: Chelsea House Publishers, 1943-1949, 7285-7293.

princípios dos Direitos do Homem e da liberdade, herdados pelos países de expressão inglesa através da Magna Carta, da “Bill of Rights” e pela Declaração de Independência Americana. Churchill defende, ainda, diversas alianças entre países, nomeadamente, de cooperação entre os países da Commonwealth, e, também, a aliança que os Britânicos tinham com Portugal desde 1384.

O segundo discurso, proferido em 19 de setembro de 1946, em Zurique, e que será objeto privilegiado de análise neste estudo, refere a necessidade de “recriar a Família Europeia”, através de um primeiro passo de entendimento entre França e a Alemanha, e de proporcionar uma sociedade em que se possa viver em “paz, segurança e liberdade”, e na qual “as nações grandes contribuiriam tanto como as pequenas”, numa “espécie de Estados Unidos da Europa”. É este segundo discurso que será o ponto de partida para o contributo de Winston Churchill na construção europeia. Seria a partir desta última expressão usada que a causa europeia ganharia um novo alento, decisivo para o impulso europeu empreendido durante a segunda metade do século XX. Como veremos, Churchill viria a presidir ao Congresso Europeu, que teria lugar em Haia, em 1948. Apesar dos resultados do Congresso não serem proporcionais aos seus esforços, causando alguma decepção aos mais europeístas, por não conseguir estabelecer de imediato uma organização federal europeia, ali estariam as raízes do futuro Conselho da Europa e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem. Foi um convicto combatente pela causa europeia, conciliando o Pan-Europeísmo com a possibilidade europeia, na génese da construção europeia. Churchill teve o mérito de conseguir conciliar o pragmatismo político com um certo pendor utópico a apontar caminhos futuros. O seu nome foi atribuído justamente a um dos três principais edifícios do Parlamento Europeu.

O Discurso de Winston Churchill em Zurique (19 de setembro de 1946)

O discurso de Winston Churchill pronunciado em Zurique, a 19 de setembro de 1946, ficaria célebre, por marcar indiscutivelmente o relançamento da ideia da necessidade de uma união Europeia. Para além do prestígio do autor deste discurso, antigo e futuro primeiro-ministro do Reino Unido e uma das figuras mais marcantes da Europa na década de 40 do século XX, conjuga-se, também, a virtuosidade deste discurso:

“Desejo falar-vos, hoje, sobre a tragédia da Europa. Este nobre continente, englobando no seu todo as mais agradáveis e civilizadas regiões da terra, gozando de um clima temperado e equilibrado, é a terra natal de todas as raças originais do mundo ocidental. É a fonte da fé cristã e da ética cristã. É a origem da maior parte da cultura, das artes, da filosofia e da ciência,

tanto dos antigos como dos modernos tempos. Se a Europa tivesse alguma vez ficado unida na partilha do seu património comum, não haveria limite à felicidade, à prosperidade e à glória dos seus trezentos ou quatrocentos milhões de habitantes. Mas foi da Europa que jorrou essa série de assustadoras quezílias nacionalistas, originadas pelas nações teutónicas, a que nós assistimos ainda neste século XX e no nosso tempo, arruinando a paz e frustrando as expectativas de toda a humanidade. E a que situação foi a Europa reduzida?”¹⁸.

Churchill procura demonstrar como todos os estados europeus perdem com as guerras, pequenos e grandes, mesmo quando paradoxalmente vencedores. Refere aqueles pequenos estados que, na realidade, até fizeram uma boa recuperação dos esforços de guerra, mas, que no entanto, têm os seus povos “atormentados, famintos e desnorteados”¹⁹ a olharem para as ruínas das suas cidades e de seus lares. Tanto os vencedores, onde se ouvem vozes dissonantes, como os vencidos, onde se sente o desespero, constataam a destruição em seu redor. Aliás, não é só a Europa que vive esta ferida de morte, mas o mundo inteiro:

“De facto, mas também, por que a grande República de além atlântico compreendeu, à distância, que a ruína ou escravização da Europa, envolveria, também, a sua própria sorte e estendeu o seu auxílio e orientação. Os tempos negros recolheram toda a sua crueldade e miséria. Que poderão ainda voltar. Mas, ainda é tempo para um remédio que, se genérica e espontaneamente adoptado, poderá, como por milagre, transformar todo o cenário, podendo em poucos anos fazer toda a Europa, ou grande parte dela, tão livre e feliz como a Suíça o é nos dias de hoje. Qual é este milagre soberano? É a recriação da **Família Europeia**, ou o mais possível que dela pudermos, provendo-a de uma estrutura sob a qual possa viver em paz, em paz, em segurança e em liberdade. **Deveremos construir uma espécie de Estados Unidos da Europa**. Só neste caminho poderão centenas de milhões de trabalhadores reencontrar as simples alegrias e esperanças que fazem com que valha a pena viver a vida”²⁰.

Churchill não propõe, apenas, um ideal para a possibilidade para a sua realização. Tem a consciência de que este empreendimento só pode ser realizado se existir entre os

¹⁸ Discurso de Winston Churchill pronunciado a 19 de setembro de 1946, em Zurique. *60 Anos de Europa. Os Grandes Textos da Construção Europeia*. Lisboa: Parlamento Europeu, 2008, 1.

¹⁹ *Idem, Ibidem*.

²⁰ *Idem, Ibidem*.

europeus, que falam muitas línguas, mas têm uma herança e futuro comum, essa espécie de Estados Unidos da Europa. Para o estadista britânico o processo é simples porque só depende da vontade dos europeus, dessas centenas de milhões de homens compreenderem a necessidade de se unirem para um fim comum com o retorno de um bem comum.

É de salientar que esta ideia não é totalmente nova, uma vez que já tinha sido anunciada a seguir à primeira grande guerra, quer por intelectuais como o conde Coudenhove-Kalergi, quer por políticos como Aristides Briand, com a proposta de criação de uma união federal europeia. No entanto, Churchill é mais cauteloso e menos ambicioso, continuando o segundo episódio da proposta de uma união europeia, com passos menos arrojados e, por isso, mais promissores do seu êxito. Ele tem consciência da virtualidade das propostas anteriores, mas, da necessidade de encontrar meios exequíveis para a sua concretização. É de salientar, portanto, que as propostas apresentadas no período entre duas-guerras, apesar de não terem sido realizadas, foram um primeiro episódio para ensaiar da possibilidade de construir a Europa. O futuro mostrou que tiveram continuidade e que estas Ideias de Europa serviram, e servem ainda hoje, como uma espécie de reservatório para a Europa (sobre) viver. No caso em análise, Churchill assume esta herança:

“Muito trabalho neste sentido tem sido feito pelo empenho da União Paneuropeia que muito deve ao Conde Coudenhove-Kalergi e que recrutou os serviços do famoso patriota e homem de estado francês, Aristides Briand. Há também esse enorme corpo de doutrina e de procedimentos que foi criado no meio de grandes esperanças depois da primeira guerra mundial: a Sociedade das Nações. A Sociedade das Nações não falhou pelos seus princípios ou concepções. Ela falhou por causa dos governos desses dias recearem enfrentar os factos agindo enquanto havia tempo. Esse desastre não pode repetir-se. Há por isso muito conhecimento e material para utilizar e também amargas e caras experiências”²¹.

A diplomacia de Churchill revela-se muito mais eficaz. Por um lado, elogia o presidente Truman por acreditar neste desígnio, por outro lado, faz questão de salientar que esta organização de estados europeus em nada colide com outras organizações já criadas, como a própria ONU, e, finalmente, a sua perspicácia em apoiar uma instituição de tipo

²¹ *Idem*, 2.

federal que não incluía a própria Inglaterra, ela mesma já uma “comunidade de nações”²².

Diz Churchill:

“Nós, Britânicos, temos a nossa Comunidade de Nações. Estas não enfraquecem, pelo contrário, reforçam, a organização mundial. São, na prática, o seu principal suporte. E por que não haver um agrupamento europeu que possa dar um sentido de alargado patriotismo e de comum cidadania aos povos desalentados deste turbulento e poderoso continente, e por que não toma ele a sua posição de pleno direito junto a outros grandes grupos na formação dos destinos dos homens? A fim de que tal possa ser realizado tem que haver um acto de fé no qual **milhões de famílias, falando muitas línguas, tomem conscientemente parte**”²³.

Como aproximar os cidadãos europeus dessa Europa? Uma questão no tempo de Winston Churchill e no nosso tempo, ainda bem atual. Essa consciência de uma cidadania europeia, só pode ser alicerçada a partir das lições da História. Uma história de guerras e de ódios. Entre nações e entre homens. Muito particularmente evidenciada pela hegemonia alemã. Para Churchill essa Alemanha deve ser desprovida do poder de rearmamento que a leve à tentação de desencadear uma nova guerra. Como dizia Gladstone, não podemos esquecer o passado, mas olhar para ele para prever o futuro. Para Churchill esse futuro está na recriação da família europeia, para evitar todos os crimes e loucuras do passado. Para evitar a agonia da Europa, magistralmente refletida por María Zambrano²⁴.

Refira-se que esta edificação europeia se fará a partir dos próprios povos da Europa. Ontem, como hoje, não terá sucesso uma União Europeia construída de costas para os europeus, ou, à sua revelia. Uma lição de Churchill, de pertinente atualidade, para apontar o caminho para o aprofundamento europeu: uma Europa desejada pelos europeus, ou, como dizia Churchill, os povos têm que o querer. Como começar?

“Vou, agora, dizer-vos algo que vos admirará. O primeiro passo na recriação da família europeia deve ser uma parceria entre a França e a Alemanha. Só desta maneira pode a França recuperar a liderança moral da Europa. Não pode haver um ressurgimento da Europa sem uma grande França espiritual e sem uma grande Alemanha espiritual. A estrutura dos Estados Unidos da Europa, se bem e verdadeiramente construída, será a força material de um só estado menos importante. As pequenas nações contarão tanto como as grandes e honrar-se-ão pela sua contribuição para a causa comum. Os estados e regiões da Alemanha, livremente

²² *Idem, Ibidem.*

²³ *Idem, 3.*

²⁴ Zambrano, Maria. *La agonia de Europa*. Madrid: Editorial Trotta, 2000.

reunidos por mútua conveniência num sistema federal, poderão tomar, cada um, o seu lugar individual dentro dos Estados Unidos da Europa”²⁵.

Mais uma vez, é salientada a necessidade da adesão livre dos povos europeus em construírem uma casa comum europeia, na linha da solução já apresentada pelos que estão do lado do Atlântico, e dos outros, alguns europeus que compreendem a sua necessidade vital. O tempo é escasso e é preciso começar já, avisa Winston Churchill. Para evitar a emergência de uma bomba atômica é preciso ter consciência do perigo iminente. Podem ser constituídos uns *Estados Unidos da Europa* ou qualquer outra entidade com o mesmo fim:

“Devo, agora, repetir as propostas que estão perante vós. O nosso constante objectivo deve ser a construção e o fortalecimento da Organização das Nações Unidas. Sob e dentro desse conceito mundial devemos recriar a família europeia numa estrutura regional chamada, por exemplo, de Estados Unidos da Europa. O primeiro passo será a formação de um Conselho da Europa. Se, numa fase inicial, nem todos os Estados da Europa quiserem ou puderem juntar-se à União, devemos, contudo, proceder à junção e combinação daqueles que o querem e daqueles que o podem fazer (...). A Grã-Bretanha, a Comunidade britânica de Nações, a poderosa América, e, confio eu, a Rússia Soviética – para que, então, de facto, tudo possa estar bem – devem ser os amigos e os patrocinadores da nova Europa e devem defender o seu direito à vida e à luz. Por isso vos digo: Deixem a Europa erguer-se!”²⁶.

Trata-se de um discurso que marcaria o seu tempo e ficaria intemporal, pela sua constante fonte de inspiração para o presente e futuro da Europa. Muito para além da obra inacabada da União Europeia, os momentos de crise vividos no presente, já não vislumbram somente uma encruzilhada europeia, mas são sentidos pelas mais eminentes figuras, como Jacques Delors, como uma Europa à beira do abismo. O Discurso de Churchill continua a ser uma fonte onde ir buscar razões e soluções para a construção europeia no século XXI.

O “Congresso da Europa” em Haia (7-11 maio de 1948): o caminho para os Estados Unidos da Europa?

O Congresso de Montreux, convocado pela União Europeia dos Federalistas, serviu para dinamizar e organizar as ações a favor da Europa Unida e o plano dos Estados Gerais da

²⁵ Discurso de Churchill pronunciado em Zurique. *60 Anos de Europa. Os Grandes Textos da Construção Europeia*, 4.

²⁶ *Idem*, 5.

Europa. Na mesma altura, Winston Churchill continuaria o seu apelo aos Estados Unidos da Europa. Curiosamente, seriam duas tendências diferentes – federalista e unionista – a darem origem ao congresso de Haia.

Na sequência da variedade de ações em prol da Unidade Europeia, surgiria, por necessidade prática uma organização com a finalidade de conjugar esforços: o Comité Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade Europeia. Embora surgisse em 1947, só no ano seguinte se realizaria uma reunião com o objetivo de congregar os vários esforços federalistas. Este *Congresso para a Europa Unida* realizado em Haia ficaria, para sempre, marcado como um dos momentos fundamentais para impulsionar a União Europeia, a tal ponto que ficaria conhecido como o *Congresso da Europa*. Reunia cerca de vinte movimentos federalistas coordenados pela dinamização do polaco Joseph Retinger.

Contou com a participação de cerca de oitocentas personalidades de grande importância, representativas dos vários países e áreas políticas, além das figuras mais proeminentes do pensamento europeu – escritores, eclesiásticos²⁷, cientistas e economistas²⁸. Saliente-se a presença de numerosos políticos, entre os quais, dezasseis antigos presidentes do Conselho e vários ex-ministros, sendo de destacar a presença de figuras como Winston Churchill, a quem coube a presidência de honra, De Gasperi, Paul-Henri Spaak, Robert Schuman, Jean Monnet, Paul Reunaud e Léon Blum. Lá estaria, também, uma delegação alemã dirigida por Konrad Adenauer, presidente da ala política democrata -cristã.

Para preparar este Congresso, formaram-se três Comissões executivas – política, económica e cultural – e Comissões nacionais responsáveis pela nomeação de delegados dos parlamentos, partidos, sindicatos, religiões, ligas feministas, universidades e intelectuais. A Coordenação agrupava a *União Europeia dos Federalistas* (Brugmans), a *United Europe Committes* (Churchill), a *Liga Económica de Coordenação Europeia* (Van Zeeland), o *Consellho francês para a Europa Unida* (Dautry), as *Novas Equipas Internacionais* (Bichet) e a *União Parlamentar Europeia* (Coudenhove- Kalergi).

²⁷ É de referir que o próprio Papa Pio XII envia um seu representante a este Congresso para demonstrar a adesão da Santa Sé à ideia de uma União dos Povos.

²⁸ Este Congresso realizado em Haia faz-nos lembrar o não menos significativo Congresso de Viena (1929), de onde saíria o pioneiro manifesto a favor da unidade europeia – o manifesto de Viena. Aquele encontro, como este que tratamos, teve uma influência extraordinária e a presença da “fina flor” do pensamento europeu. Ficou, desde logo, demonstrado o interesse pela ideia europeia e a adesão à União da Europa, afinal, pouco expressivo nos resultados políticos alcançados então como agora no Congresso da Europa, e, afinal, ainda em 2004. O que mostra um entusiasmo pouco correspondido ao nível das decisões políticas.

A Comissão política do Congresso era presidida por Paul Ramadier, socialista francês, e propunha a criação de uma Assembleia Parlamentar Europeia com representantes dos parlamentos nacionais. Alguns federalistas, como Paul Raynaud, queriam, no entanto, ir mais longe e criar um verdadeiro Parlamento Europeu eleito por sufrágio direto. Havia, ainda, um Comité Económico e Social, presidido pelo belga Paul Van Zeeland, e um Comité Cultural cuja presidência cabia a Salvador Madariaga, tendo como relator Denis de Rougemont. Este último reconheceria que o congresso no plano político tinha como objetivo a paz, economicamente a prosperidade dos seus estados e culturalmente a união na diversidade, ultrapassando os nacionalismos e criando uma Comunidade Espiritual. Era esse o sentido do texto final, escrito, também, por Rougemont onde se procurava conciliar as tendências federalistas com as unionistas, propondo, apenas, a criação de uma Assembleia Europeia que estudasse a via para alcançar os fins comuns a todos.

O que se pretendia era criar uma Europa Unida não pela força nem pela resistência mas pela harmonização de vontades livres como reconhecia Aron. Uns escolhiam a via política, como Michel Debré, propondo a criação de uma república federativa europeia e uma constituição europeia. Na mesma linha se situava o discurso de Churchill:

“Devemos proclamar a missão e concepção de uma Europa Unida, cujo conceito moral granjeará o respeito e a gratidão da humanidade e cujo poder físico será tal que ninguém ousará molestar o seu tranquilo percurso... Espero ver uma Europa em que os homens e mulheres de todos os países darão a mesma importância ao facto de serem europeus como ao facto de pertencerem ao seu torrão natal e em que para toda a parte que forem neste vasto domínio possam pensar verdadeiramente Aqui estou em minha casa”²⁹.

Outros, de uma forma mais “lírica” e sonhadora como seria próprio de intelectuais, falavam de uma União de Culturas. A esse propósito, vale a pena referir o sentimento de Madariaga quando dizia:

“Esta Europa tem de nascer. E nascerá quando os espanhóis disserem a *nosssa Chartres*, os ingleses a *nosssa Cracóvia*, os italianos a *nosssa Copenhaga*; quando os alemães disserem a *nosssa Bruges* e recuarem horrorizados perante a ideia de alguma vez levantarem a mão agressora contra ela. Então, a Europa viverá, porque será então que o Espírito que conduz a História terá pronunciado as palavras criadoras: *Fiat Europa*”³⁰.

²⁹ Winston Churchill, Discurso no Congresso da Haia, 7 de Maio de 1948.

³⁰ *Idem, Ibidem.*

Para dar conta da atmosfera deste Congresso, discursos e discussões lá ocorridas servimo-nos, antes de mais, dos fundos da documentação diplomática portuguesa.

Embora fosse comum a defesa da unidade da Europa, esta era entendida a níveis diversos de aprofundamento. Se uns faziam a apologia da criação de uns verdadeiros **Estados Unidos da Europa**, optando pela via da federação política, outros, mais cautelosos, entendiam ser possível essa *União Europeia*, sem transferências de soberania por parte dos estados, querendo, sobretudo, alcançar um bom nível de cooperação interestadual. A primeira, a corrente federalista, pretendia realizar um federalismo imediato; a segunda, a corrente pragmática, optava pelo método dos “pequenos passos”, através de um entendimento progressivo entre os estados, cuja via seguida não seria a integração mas a cooperação. Afinal, o que estava, e está hoje³¹, em causa, era a opção entre manter a soberania dos Estados, seguindo o método funcionalista, ou aprofundar a via supranacional pelo método federalista.

Das discussões entre os que acreditavam nas virtualidades do federalismo e os que pretendiam alcançar resultados mais realistas, conseguiu chegar-se a uma solução de compromisso. Esta passava por encontrar um meio termo entre as duas grandes teses apresentadas, fundado no desejo de todos em “Construir a Europa”. Federalistas e Pragmáticos estavam reunidos por uma causa comum: a Unidade Europeia. Parecia era difícil conseguir conciliar o, aparentemente, inconciliável: a supranacionalidade com a inviolabilidade das soberanias nacionais. Acabaria por ser aprovada, por unanimidade, uma Moção Final propondo a criação de uma Assembleia Europeia³². Esta ficaria responsável por fazer avançar o projeto europeu, definindo a sua natureza, confederal ou federal, que refletisse a sensibilidade da opinião pública europeia, e criasse um tribunal para a defesa dos Direitos do Homem. As resoluções deste Congresso ficariam registadas num manifesto intitulado *Mensagem aos Europeus* que dizia:

“A Europa está ameaçada, a Europa está dividida, e a mais grave das ameaças advém das suas divisões. Empobrecida, cheia de barreiras que impedem os seus bens de circular, mas não a protegem, a nossa Europa desunida avança à sua perdição.

Nenhum dos nossos países pode pretender, sozinho, a uma defesa séria da sua independência. Nenhum dos nossos países pode resolver, sozinho, os problemas que a economia moderna lhe coloca. Se não existir uma união livremente consentida, a nossa

³¹ Apesar de marginal vale a pena notar que as discussões sobre o Futuro da Europa, e concretamente sobre a *Constituição Europeia*, voltam a discussões que nos fazem lembrar Haia.

³² É de referir que a criação de uma Assembleia Europeia contou, desde o início, com a oposição da Grã-Bretanha, apresentada por Ernest Bevin, Ministro dos Negócios Estrangeiros.

anarquia presente expor-nos-á amanhã à unificação forçada, quer pela intervenção de um domínio do exterior, quer pela usurpação de um partido do interior.

A Hora a que assistimos exige se empreenda uma acção à medida do perigo iminente. Todos juntos, no futuro, podemos edificar com os povos associados ao nosso destino, a maior formação política e a mais vasta união económica do nosso tempo. Nunca a história do mundo assistiu a tamanha união de homens livres (...) .

Nós europeus querendo dar voz a todos os povos deste continente, declaramos solenemente essa vontade comum nos cinco artigos seguintes, que resumem as resoluções adoptadas pelo nosso Congresso:

1. ° Queremos uma Europa Unida onde circulem livremente os Homens, as ideias e os bens.

2. ° Queremos uma Carta dos Direitos do Homem, garantia da liberdade de pessoas, reunião e expressão, assim como a livre oposição política.

3. ° Queremos um tribunal de justiça capaz de aplicar as sanções necessárias para que seja respeitada a Carta.

4. ° Queremos uma Assembleia Europeia, onde estejam representadas as forças vivas de todas as nações.

5. ° E tomamos de boa fé o compromisso de unirmos todos os nossos esforços... pela paz e pelo futuro desta e das próximas gerações” ³³.

As resoluções da comissão política, presidida por Paul Ramadier, antigo presidente do Conselho francês, insistiam na necessidade da partilha de soberania e de integrar a Alemanha nesta Europa Unida a fim de evitar a sua ameaça. No entanto, foi apenas proposta a criação de uma Assembleia Europeia, composta por representantes dos parlamentos dos estados, contra a proposta de sufrágio universal, proposta por Paul Reynaud, também antigo presidente do Conselho francês. Embora os poderes da Assembleia ficassem bem aquém dos desejos dos federalistas, o Congresso de Haia teve o mérito indiscutível de estabelecer “uma espécie de programa mínimo de organização europeia, enunciar os seus objetivos gerais e sugerir os meios de realização. Mas mostrou muita prudência no plano institucional a tal ponto que Paul Ramadier afirmaria: *Nós vimos em Haia que a ideia reaccionária da soberania nacional acabaria por não ser defendida por ninguém*. Vinte anos mais tarde, Denis de Rougemont constataria:

“Tudo saiu do Congresso de Haia em Maio de 1948: as primeiras instituições europeias, parlamentares, jurídicas, culturais, técnicas, os princípios gerais do Mercado Comum, mas também a recusa de dotar essas instituições de um poder de decisão política imposta por

³³ «Manifesto aos Europeus» in Rougemont, Denis de. *Ving-huit siècles d'Europe*. Paris: Payot, 1961, 409-410.

vontade popular, quando se sentia que tal seria possível. Reunido numa atmosfera de entusiasmo e fervor, o Congresso de Haia teve igualmente como efeito alertar a imprensa e a opinião pública quanto à importância do problema europeu”³⁴.

Estavam criadas as bases para uma futura união política europeia. A fim de harmonizar a dispersão de movimentos a favor da União da Europa foi, ainda, decidido criar o Comité para a Europa Unida, embrião do futuro Movimento europeu³⁵.

Em termos de resoluções concretas foi decidido a criação do Conselho da Europa que conjugasse a defesa dos direitos do Homem num tribunal próprio com uma Assembleia Europeia que tratasse das outras matérias relevantes. A nível da economia comum falou-se da necessidade de criar instituições próprias a esse fim, que coordenassem não só as políticas económicas dos vários Estados como, também, abolissem os entraves à liberdade de comércio, como por exemplo, as restrições às importações e exportações e os direitos alfandegários. Finalmente, a nível cultural foi proposta a criação de um Centro Europeu de Cultura que viria a instituir-se a partir de 1949, em Genebra, sob a direção de Denis de Rougemont³⁶.

Embora sejam de reconhecer a ambiguidade dos resultados, demonstrada até pelo uso indiscriminado de expressões como “união” e “federação”, Haia teve o mérito indiscutível de difundir os valores democráticos contra qualquer forma de totalitarismo, de esquerda ou de direita, e de criar uma opinião pública europeia consciente das questões a resolver no âmbito político e económico da Europa, e favorável à Unidade Europeia. Embora não tivesse chegado a propor um governo ou autoridade europeia, foi, no entanto, um momento determinante na defesa da Ideia Europeia e um momento de viragem na Europa, já que dele emergiu um programa de ação, inscrito num *Manifesto Europeu*. Teve, também, o mérito de, verdadeiramente, criar o Movimento Europeu, a partir do qual surgiriam instituições relevantes para a Construção Europeia: o Centro Europeu da Cultura, o Conselho da Europa e o Tribunal dos Direitos do Homem, além de estar na génese das Comunidades Europeias.

Para os federalistas, o Congresso poderia ter ido mais longe não fossem os Ingleses:

³⁴ Gerbet, Pierre. *La construction de l'Europe*. Paris: Imprimerie Nationale, 1983, p.61.

³⁵ Esta referência já foi feita a propósito do historial sobre a União Política da Europa.

³⁶ Ver o documento sobre as resoluções adotadas no Congresso da Europa, em Haia: *Résolutions*, Comité Internacional de Coordenação dos movimentos para a Unidade Europeia, Paris-Londres, 1948.

“Um desejo evidente de êxito, nascido do sentimento geral da gravidade do que estava em jogo, teria, sem dúvida, levado o Congresso muito mais longe, se não tivessem sido os Britânicos. Antes de Haia, muitos pensavam que o conflito principal oporia os trabalhistas aos conservadores. É conhecer mal os Ingleses. O único conflito profundo que dividiu o congresso foi a oposição surda entre a frente comum dos insulares e as iniciativas dispersas (no plano tático) dos continentais. A oposição pode resumir-se em duas réplicas que anotei durante os debates da comissão política – Harold Macmillan: *Lembrem-se do vosso provérbio francês hâte -toi lentement*; Paul Reynaud: *Curioso slogan para propor a alguém que está prestes a afogar-se*”³⁷.

Todos tinham o mesmo objetivo. Todos divergiam nos métodos a seguir. Para alguns, devia constituir-se um laço federal que pressupunha transferências de soberania, “unindo na diversidade”. Outros, mais radicais, propunham uma Assembleia europeia eleita por sufrágio universal.

Curiosamente, a Europa acabaria por se erguer pelas duas vias: da cooperação e da integração. A primeira, realizada a três níveis – económico, político e de defesa – e a segunda, edificaria a Europa através, finalmente, do sonhado “laço federal” proposto pela primeira vez na SDN e concretizado pela Declaração de Robert Schuman de 9 de maio de 1950. Era ainda um embrião mas já o princípio da aplicação da supranacionalidade, que, para os europeístas era um prenúncio, e para os mais entusiastas, já o início dos **Estados Unidos da Europa**.

“Uma Europa Unida é necessidade vital”: o discurso de Winston Churchill em Haia
O Diário Popular, de 7 de maio de 1948, iria reproduzir extratos significativos do discurso de Churchill em Haia. Na sessão inaugural do Congresso, afirmaria que a união da Europa era vital para si própria e para o mundo. E o presidente do Congresso continuaria o seu discurso, perante 800 delegados dos países da Europa Ocidental, dizendo:

“Desde que falei sobre o assunto em Zurique no ano de 1946 e desde que foi lançado o movimento britânico para a unidade europeia, em Janeiro de 1947, os acontecimentos precipitaram-se para além das nossas expectativas. Esta causa é ou de importância vital ou de carácter meramente académico. Nesta última hipótese seria melhor abandoná-la. Mas, trata-se de uma necessidade vital para a Europa e para o Mundo nesta hora sombria para que a luz se torne mais brilhante e a esperança mais forte nos corações e nos pensamentos dos homens e das mulheres de muitos países. É por isso que é indispensável que aconteça. Os

³⁷ Rougemont, Denis de. *L'Europe en Jeu*. Neuchâtel : Éditions de la Baconnière, 1948, 134-135.

grandes governos ligaram-se com todo o seu potencial efectivo. (...) Trata-se de um movimento de povos e não de partidos. A Europa não pode unir-se sob o predomínio de qualquer nação. A União deve pertencer a todos”³⁸.

Outro jornal, *A Voz*, de 8 de maio de 1948, reproduziria, também, as passagens essenciais do discurso de Churchill, completando o anterior. Sobre a autoria da ideia da união europeia, refere Henrique de Navarra. No Congresso estão reunidos os chefes políticos de todos os países livres da Europa, estadistas de todos os partidos políticos, figuras proeminentes de todos os credos, escritores eminentes, enfim, representantes de todos os povos ali presentes. A herança cultural e espiritual da Europa, e os Direitos Humanos são as prioridades a salvaguardar, estes últimos a considerar na Carta dos Direitos Humanos a elaborar. A Unidade da Europa é o objetivo prioritário:

“O nosso objectivo é nada menos toda a Europa. Exilados ilustres da Checoslováquia, de quase de todos os países da Europa Oriental e da Espanha, encontram-se entre nós: pretendemos a participação de todos os povos do continente europeu cuja sociedade e forma de vida não estejam em desacordo com a Carta dos Direitos Humanos e a sincera expressão de uma democracia livre. (...) O nosso objectivo não pode deixar de ser senão uma Europa Unida e olhemos para o futuro com confiança, para o dia em que isso seja possível. A princípio preocupei-me com a ideia de que os estados Unidos da América considerassem com hostilidade a ideia de se organizarem os Estados Unidos da Europa. Rejubilo-me, porém, pelo facto de a grande República, numa época em que tem o comando do Mundo, já tenha manifestado a sua opinião... Em vez de mostrarem ressentimento pela criação duma União Europeia, os estados Unidos saudaram com entusiasmo a ideia e procuram ardentemente auxiliar a ressurreição do que se chama o Velho Mundo e que se encontra agora em perfeita união com o Novo Mundo”³⁹.

O projeto da União Europeia estava de acordo com os princípios da ONU, e a criação de uma nova Europa concorre, afinal, para a mesma paz. O Congresso serviu para dar uma voz à Europa e é, apenas, o primeiro passo de uma Europa que deseja ser unida, e, por isso, precisa de constituir outra Assembleia Europeia que dê continuidade a esta, e corresponda, afinal, aos desejos de uma grande parte da Humanidade.

³⁸ Discurso de Winston Churchill “Uma Europa unida é necessidade vital para todo o mundo nesta hora sombria”, reproduzido no jornal *Diário Popular*, 7 de Maio de 1948, 1 e 4.

³⁹ Discurso de Winston Churchill em Haia, jornal *A Voz*, 8 de Maio de 1948, 1 e 6.

Reflexões Finais

O contributo de Winston Churchill para relançar a ideia de Estados Unidos da Europa e mostrar a sua virtualidade para a efetiva construção europeia, foi decisivo para o percurso europeu durante a segunda metade do século XX. Foi um pequeno grande passo para a Europa de Robert Schuman. A sua vida seria uma repercussão do famoso discurso “Sangue, esforço, lágrimas e suor”. Um esforço compensado pelas vitórias, também, no combate pela Europa.

Churchill teve o grande mérito de ser um excepcional homem de estado, sabendo decifrar o presente para guiar a humanidade para um futuro. Sabia, por isso, que este futuro passava pelo projeto europeu, e soube, de uma forma muito hábil conciliar o seu pretensão “europeísmo”, com o distanciamento em relação a vultos como Adenauer, Monnet e Schuman, provando, de certa forma, que era possível uma Europa sem a Inglaterra, mas, que a própria Inglaterra apoiava e precisava do projeto europeu. Seria uma posição ambígua ou uma estratégia política? Nesse sentido, a missão desta figura é a de denunciar o perigo de uma terceira guerra mundial, apoiando, por isso, uma Europa Unida. A sua ação parece revelar o talento de um visionário que pretende evitar uma nova catástrofe, assegurando, a todo o custo, um futuro de paz, liberdade e democracia para a humanidade. Por isso, contra o expansionismo e o totalitarismo da URSS, anuncia e promove a ascensão de uma Europa reconciliada e unida.

As suas “profecias” teriam a plena concretização no ano de 1946, a nosso ver, o ano mais fértil para anunciar o seu projeto europeu. Para além do discurso programático em Zurique, a propósito da necessidade dos “Estados Unidos da Europa”, meses antes, a 5 de março, anunciara uma solene advertência sobre a “cortina de ferro” que tombava sobre a Europa. Esta expressão, para além, de dar a volta ao mundo e ficar na História, esboça o quadro aterrador de metade da Europa submetida a uma implacável dominação totalitária. Parecia que a humanidade corria o risco de desaparecer, tendo de (re)nascer das cinzas. Curiosamente, uma advertência tão grave é feita na pacatez de uma obscura universidade americana, o Westminster College, em Fulton (Missouri), na presença do presidente Truman. Neste contexto, e por oposição, a vida prometida pelo projeto europeu.

Sobre a Europa, o tema destas linhas, Churchill consegue ser, ao mesmo tempo, um visionário e um conhecedor da História. Um visionário que consegue vislumbrar uma “espécie de Estados Unidos da Europa”, e um homem que vive no seu tempo e percebe os antagonismos que se jogam na própria Europa, por um lado, e, por outro, como a

Inglaterra se sente fora dessa idiossincrasia europeia. Por isso, propõe um projeto original e que consegue unir posições comuns e afastar antagonismos emergentes.

Winston Churchill conhecia bem as ideias para a Europa apresentadas durante o período entre as duas guerras, e mostrara simpatia pelos projetos de Aristides Briand. Desde essa altura que acreditava na possibilidade de uma união entre os Estados europeus. Tinha mesmo escrito um artigo sobre a questão europeia, posicionando-se a favor de uns “Estados Unidos da Europa”. Considerava uma boa ideia, sobretudo, porque implicava a ideia de união, contra os ódios e guerras acabados de ser vividos. Parecia promover a paz e afastar, por isso, a necessidade de se acenderem os rearmamentos. No entanto, já nesse tempo, Churchill tinha consciência do natural afastamento da Grã-Bretanha em relação ao projeto europeu: “Nós estamos com a Europa, mas sem fazermos parte dela. Temos interesses comuns, mas nós não queremos ser absorvidos: *permaneço no seio do meu povo*”⁴⁰. Após os acontecimentos da segunda guerra mundial e suas consequências, Churchill retomaria aquela ideia simpática, agora uma ideia-força face à realidade. Perante os desafios que se colocam aos Europeus, Winston Churchill lança o vaticínio na Universidade de Zurique, a 19 de setembro de 1946, onde apela, mais uma vez, à união da Europa, mas, agora, através de esforços bem concretos que passam pelo entendimento entre a França e a Alemanha. É aqui que se encontra a chave para a construção europeia, é aqui que se inicia o futuro do continente. O seu plano, como vimos, foi apresentado meticulosamente, onde se faz uma constatação de factos e uma prospetiva visão. O futuro é anunciado profeticamente e o remédio para uma possível nova catástrofe acautelado: é preciso recriar a família europeia através da criação desses “Estados Unidos da Europa”. É esta a solução para o renascimento da Europa.

O ponto culminante da cruzada europeia de Churchill seria o Congresso de Haia, em maio de 1948, como presidente de honra, e onde estariam reunidas 800 personalidades vindas de toda a Europa ocidental – políticos, intelectuais, economistas. Seria nesse contexto que Churchill lançaria o último e veemente apelo à unidade política do velho continente. Uma unidade que podia limitar soberanias (Conselho da Europa), economias (OCDE) e defesas militares (Nato). O velho estadista teria a oportunidade de participar e intervir com a autoridade de quem idealizou a obra, no Conselho da Europa, de 1949, em Estrasburgo, e de aplaudir o Plano Schuman, em 1950.

⁴⁰ Churchill Winston, *The Saturday Evening Post*, 15 de fevereiro de 1930.

Winston Churchill foi um inspirado defensor da unidade futura do continente. A estratégia e a natureza da Inglaterra, o impedem de tomar parte na construção europeia. Nos “três círculos”, teoria formulada por ele próprio, a seguir à guerra, distinguia uma marcha das nações livres e das democracias. O primeiro era a Commonwealth britânica e o Império, depois o mundo anglófono, agrupado em torno dos Estados Unidos da América, onde a Inglaterra, o Canadá e os outros domínios britânicos tinham um papel relevante; por fim, a Europa Unida. A Grã-Bretanha estava nessa encruzilhada e podia servir de meio de ligação entre as nações. Também com a Europa: é este o sentido de apoiar a reconstrução europeia de fora. Afinal, estava em causa um sonho quimérico de uma Europa atlântica para Inglaterra. Winston Churchill ficará a contemplar os primeiros passos da reconstrução europeia.

OS ESTADOS UNIDOS DA EUROPA ENTRE A IDEOLOGIA E A ESTRATÉGIA POLÍTICA – A EXALTAÇÃO FEDERALISTA DA OPOSIÇÃO SOCIALISTA ESPANHOLA EM 1948-1949

Dina Sebastião

Resumo: É objetivo deste trabalho estudar a forma como o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) no exílio recebeu os apelos e movimentações políticas em torno da unidade europeia em 1948 e 1949 e perceber que modelo político defendeu para a unificação. Em Espanha, a ditadura de Franco sobreviveu ao desfecho do conflito. Tenta-se perceber a influência do estatuto de partido exilado e de oposição do PSOE na forma como se apropriará da ideia de unidade europeia. Conclui-se que o PSOE usa a construção europeia como estratégica de oposição à ditadura, mas vai além disso, mostrando-se partidário de um modelo federal e defendendo a integração de uma futura Espanha democrática. O discurso do PSOE clama por um internacionalismo socialista, vendo a federação como veículo de um socialismo a aplicar a toda a Europa, recebendo influência da social-democracia europeia nesta época, nomeadamente dos franceses.

Palavras-chave: socialismo, integração europeia, Espanha, federalismo.

Title: The United States of Europe between ideology and political strategy – the Spanish socialist opposition federalist acclamation in 1948-1949

Abstract: This work aims at studying the way the Spanish Socialist Workers Party (PSOE) in exile has conceived the political movement and claims to European unity in 1948 and 1949 and to understand what kind of political model has it defended for a European unification. Franco dictatorship survived the end of the war. We try to understand the influence of the status of PSOE as an opposition and exile party in the way it will perceive and develop the idea of European unity. We conclude that PSOE uses European construction as a political strategy for opposition to Spanish dictatorship, but it goes beyond, showing itself as a partisan of an European federation model and defending the integration of a future democratic Spain. PSOE discourse claims a certain socialist internationalism and sees federation as a means for applying socialism to all Europe. This is seen as an influence of European social democracy, mainly from France.

Keywords: socialism, European integration, Spain, federalism.

Introdução

O pós Segunda Guerra Mundial será pródigo no ressurgimento do apelo à unificação europeia, que já se tinha feito sentir após a Primeira Guerra. Agora, a ideia de unidade ou os *Estados Unidos da Europa*, tão apregoados pela intelectualidade dos séculos XVIII e XIX, são definitivamente retirados das prateleiras literária e filosófica para serem acreditados pela política. Governos, partidos de oposição e agremiações cívicas reúnem-se num consenso sobre a necessidade de união. A isto não ficam alheios os partidos socialistas, mesmo os excluídos de participação democrática no seu país, como o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE). 1948 e 1949, com a realização do Congresso da Haia e a criação do Conselho da Europa (CdE), presenciam um certo idealismo numa aspiração ambiciosa por uma federação europeia. Como recebe o PSOE, opositor à ditadura da Espanha de então, estas ideias e movimentações e como, ou será que, as insere numa futura democratização do país?

Para responder à questão, ter-se-á como base o discurso do PSOE no exílio, através de uma análise qualitativa ao seu jornal oficial, o *El Socialista*⁴¹, em 1948 e 1949⁴². Daremos particular atenção às reações ao Congresso da Haia e à constituição do CdE, embora se considerem também algumas manifestações sobre a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), uma vez que também no seu seio se aventou a evolução para uma construção política através da colaboração económica. Existindo na documentação utilizada um considerável número de artigos de opinião que não estão assinados, assume-se que veiculam a posição do jornal e inerentemente do PSOE.

Este estudo pretende contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre a relação do PSOE com a integração europeia, sobre os partidos socialistas e social-democratas europeus e a integração europeia, cujo posicionamento se caracteriza pela heterogeneidade⁴³. A investigação nesta área está desenvolvida essencialmente no caso de partidos dos países fundadores das Comunidades Europeias, estando menos nos da Península Ibérica. Relativamente ao PSOE, existe alguma investigação, relativa ao período franquista, incidente na relação do partido com os congéneres e outras

⁴¹ Fundado em 13.03.1886, o semanário *El Socialista* é publicado desde Toulouse, durante o período em que o partido está sediado no exílio, evidenciando influência do congénere francês. Castillo, Santiago. “Spain”. In *The Formation of Labour Movements: an international perspective, 1870-1914*, ed. Marcel Van der Linden e Jürgen Leiden: E.J. Brill, 1990, 227.

⁴² Contam-se, nesse período, 59 notícias publicadas sobre projetos de cooperação europeia, entre elas 19 sobre o Congresso da Haia e a constituição do CdE e 23 que discutem a ideia de Estados Unidos da Europa.

⁴³ Featherstone, Kevin. *Socialist parties and European integration*. Oxford: Manchester University Press, 1988, 1-6.

organizações europeias, abordando, de uma forma geral, a favorabilidade/desfavorabilidade do partido relativamente à integração europeia.⁴⁴ Assumindo-se a posição europeísta do PSOE no pós-guerra, indiciada pelos estudos já realizados, pretende-se com esta análise detalhar a ideia do partido sobre a unidade europeia, nomeadamente, que modelo político preconizava para uma Europa unida. Atualmente, enquadrámos o PSOE na família política da social-democracia europeia, que inclui os designados partidos socialistas, trabalhistas e social-democratas⁴⁵. Traçaremos agora uma breve história e caracterização do partido.

Entre a prática social-democrata e a teoria marxista

É quase um século depois da sua fundação que o PSOE abdica da designação de partido marxista, no congresso extraordinário de 1979. Denotando a fraca influência do revisionismo de Bernstein em Espanha, foi sob a aura marxista que Pablo Iglesias e outros trabalhadores de tipografia fundaram o PSOE em 1886. A simplicidade teórica⁴⁶ com que é fundado, ditará uma evolução que se fará sob uma espécie de compromisso tácito entre a retórica revolucionária e uma ação reformista⁴⁷.

Depois de uma experiência colaboracionista com a ditadura de Rivera, o partido abandona a parceria para se aliar à coligação antimonárquica, que declara a Segunda República⁴⁸, não sem registar dissidências internas. Pode resumir-se as três fações, direita, centro e esquerda, a duas principais: a moderada, liderada por Indalecio Prieto, com uma opção pragmática e revisionista, que defendia a aliança com os republicanos em defesa do liberalismo político, e a de esquerda, com Largo Caballero, mais dogmática, com enfoque

⁴⁴ Mateos, Abdón. “Europa en la política de presencia internacional del socialismo español en el exilio”, *Espacio, Tiempo y Forma*, 2 (1989): 339-358; Luxán, Adolfo de, e Alonso Puerta. *El Socialismo Español en el Exilio y la Construcción Europea*. Madrid: Fundación Acción Socialista Europea, Fundación Indalecio Prieto, 2003; Anaya, Pilar Ortuño. *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2005; Sebastião, Dina. “Socialistas ibéricos e a unidade europeia no pós-guerra: 1946-1974”. *Revista Portuguesa de História* 45 (2014): 321-351. DOI: http://dx.doi.org/10.14195/0870-4147_45_14.

⁴⁵ Nem sempre a designação pode corresponder à caracterização ideológica, como no caso do português PSD (Partido Social-Democrata).

⁴⁶ Gillespie, Richard. *The Spanish Socialist Party*. Oxford: Clarendon Press, 1989, 16; Vilar, Pierre. *Historia de España*. Barcelona: Crítica, 1978, 161.

⁴⁷ Com nomes como Indalecio Prieto, Julián Besteiro e Fernando de los Ríos, que embora não abdicando da terminologia marxista, defendem o parlamentarismo como via para as reformas socialistas. Gillespie, *The Spanish Socialist Party*, 17, 18. A tendência reformista incrementar-se-á a partir de 1921, com a saída dos ortodoxos para formar o Partido Comunista Espanhol.

⁴⁸ Kennedy, Paul. “The Spanish Socialist Party.” In *Spanish political parties*, ed. David Hanley e John Loughlin, Cardiff: University of Wales Press, 2006, 46.

nas questões operárias, classificando os republicanos como dominados pela classe burguesa⁴⁹. O partido entrará na guerra civil com estas tendências agudizadas.

A instauração do franquismo, a repressão e as dificuldades de sobrevivência no interior, levarão o PSOE a ser praticamente um partido de exílio, que também ultrapassará divisões, entre a facção do México e a de França, sanadas em 1948, sob a liderança de Rodolfo Llopi, da representação de Toulouse⁵⁰. No exílio, o partido iniciará relações com a Internacional Socialista (IS), com partidos socialistas e social-democratas e grupos e instituições europeias que afastarão cada vez mais a sua prática da dialética marxista e o aproximarão da social-democracia⁵¹. No interior, emerge uma nova geração que vai reclamar representação nos órgãos executivos do partido, mas que o exílio resiste em conceder. Isto levará à divisão entre PSOE renovador e histórico. Uma separação de gerações, com a facção renovadora a reclamar maior conhecimento da realidade interna de Espanha, contrariando os exilados em que a queda de Franco se faria pela asfixia económica, pois a situação económica do país tinha evoluído muito desde a década de 50⁵². Com a mediação da IS, o diferendo resultou no reconhecimento do PSOE renovador⁵³, que em 1974 elege Felipe González como líder e votará, no congresso extraordinário de 1979, a abdicação formal da designação de partido marxista⁵⁴. Assumindo a sua característica de partido de centro-esquerda, e com uma atuação pragmática, o PSOE assumirá uma política europeia para Espanha, que começara a ser expressa nos tempos de exílio.

Testemunha do auge da exaltação da unidade europeia

Ao contrário do regime franquista, que no dealbar do pós-guerra era apartado do sistema internacional que se desenhava, com o afastamento da ONU e, consequentemente, do Plano Marshall e da NATO⁵⁵, os socialistas espanhóis aparecem inseridos nos eventos e

⁴⁹ Gillespie, *The Spanish*, 35, 38, 39.

⁵⁰ *Idem*, 88, 91.

⁵¹ Cierva, Ricardo de la. *La historia perdida del socialismo español*. Madrid: Editora Nacional, 1972, 282. Apesar disto, partido permanece relutante em renunciar ao marxismo. “And even in the post-Franco years, when gradually Marxism was played down, any suggestion that the party had become social-democratic remained an anathema to all but a few party members.” Gillespie, *The Spanish*, 219.

⁵² Sobre a divisão do partido e sua resolução ver Gillespie, *The Spanish*, 219-286.

⁵³ Anaya, Pilar Ortuño. *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2005, 45-54.

⁵⁴ Kennedy, *The Spanish*, 47, 48.

⁵⁵ Telo, António José e Hipólito de la Torre Gómez. *Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000, 250-254.

organismos políticos de debate sobre a unidade europeia. O PSOE enquadrava-se no movimento dos socialistas, que, com o dos democratas-cristãos⁵⁶, deu fôlego político à ideia de unidade europeia a partir de 1945. Indalecio Prieto, personalidade carismática e pragmática do partido, está presente e discursa no Congresso da Haia e na Conferência dos Partidos Socialistas da Europa, realizada em Paris, a 24 e 25 de abril de 1948, em que se aprova uma resolução para a constituição dos *Estados Unidos da Europa*⁵⁷. Indalecio será uma das personificações europeístas do partido no exílio⁵⁸.

Os diversos títulos do *El Socialista*⁵⁹ deixam antever um partido que acompanha a discussão sobre a unificação europeia que se começa a libertar do preconceito utópico e romântico de 700 e 800⁶⁰. A abundância do debate europeu no *El Socialista* contrasta com a contenção da imprensa oficial do regime, concretamente nos momentos chave de construção da Europa, como a criação da OEEC e da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), uma estratégia simulada de Franco, para que o isolamento internacional espanhol passasse despercebido, pois, efetivamente, o regime interessava-se pela integração económica europeia, como via de atenuação das consequências da sua autarcia económica.⁶¹

Os textos em análise expressam o interesse da oposição socialista pela Europa, como palco de defesa dos valores democráticos e projeção do seu ideal para Espanha. Esta manifestação não se reduz a uma mera estratégia oposicionista, pois, como detalharemos a seguir, ela alarga-se a um sentido de pertença civilizacional, a um ideário socialista e internacionalista para o futuro de Espanha e da Europa. Mas que construção europeia

⁵⁶ Ribeiro, Maria Manuela Tavares. *A Ideia de Europa: uma perspectiva histórica*. Coimbra: Quarteto, 2003, 57.

⁵⁷ “La Conferencia Socialista europea se reunirá en París el 24 de abril”, *El Socialista*, 16.04.1948, 2; “Intervención de Indalecio Prieto, presidente del PSOE, en la Conferencia de Partidos Socialistas”, *El Socialista*, 30.04.1948, 1; “Conferencia Socialista Internacional”, *El Socialista*, 7.05.1948, 1; “El Congreso de La Haya, un Gobierno de la España democrática podría participar en la Europa Unida – importante discurso de Indalecio Prieto”, *El Socialista*, 13.05.1948, 1.

⁵⁸ D. José Carlos Gibaja, “España en Europa: la concepción europeísta de Indalecio Prieto durante el exilio” In Luxán, Adolfo de e Alonso Puerta. *El Socialismo Español en el exilio y a construcción europea*. Madrid: Fundación Acción Socialista Europea, Fundación Indalecio Prieto, 2003, 63-96.

⁵⁹ “Por la unificación de Europa” (dois artigos), “Orígenes del federalismo en Europa”, “Sobre la Unión Federal de Europa”, “Hacia la creación de los Estados Unidos de Europa”, “Los Estados Unidos Socialistas de Europa” (3 artigos), “Los Estados Unidos de Europa han nacido”, “Es necesario crear un Parlamento europeo”, “Sobre los Estados Unidos de Europa”, “Un gobierno de la España democrática podría participar en la Europa unida”, “Serán una realidad los EE.UU. de Europa?”, “La Asamblea Europea de Estrasburgo” (3 artigos), “La Asamblea Europea ha terminado sus deliberaciones”.

⁶⁰ Boer, Pim den. “Europe to 1914: the making of an idea.” In *The History of the Idea of Europe*, ed. Kevin Wilson, Jan van der Dussen, London: The Open University, 1993, 75-77.

⁶¹ Cavallaro, Maria Helena. *Los Orígenes de la Integración de España en Europa – desde el franquismo hasta los años de transición*. Madrid: Sílex ediciones, 2009, 51, 52.

apregoa o *El Socialista*? Que ideia de Europa veicula o PSOE? Como insere ele a Espanha de Franco e pós-Franco num projeto de unidade europeia? Como definem os socialistas espanhóis esse projeto? Pelo título dos artigos publicados no jornal, podemos deduzir que o partido é a favor de uma unidade europeia. Porém, sendo diversas as formas de unidade, o que entender disso? “Federación hasta sus últimas consecuencias!” São as consequências e causas da ideia europeia na conceção socialista espanhola que procuraremos entender.

Estados Unidos da Europa: uma Europa dos povos plena é com a Espanha do povo

Na defesa de uma Europa que não se quer de Estados, nem de soberanias, os socialistas espanhóis irão defender a integração europeia de uma Espanha democrática, diferente da de Franco. Para a criação de uma Europa natural, uma nação de populações, de que fala Ortega Y Gasset, a Espanha do povo será imprescindível.

*España, “piedra de toque de la unidad europea”*⁶²

O facto de Espanha não ter sido aceite no Plano Marshall, nem signatária do Pacto de Bruxelas, forneceu argumentos de oposição ao PSOE, exibindo a antítese do regime com a natureza democrática da Europa. “Solo una España con un régimen legal y democrático podrá beneficiar del plan Marshall.”⁶³ A ideia de exclusão é reforçada em notícias seguintes⁶⁴, a par de informações sobre o afastamento também do Pacto de Bruxelas, com realce para as declarações de Paul-Henri Spaak – “Todas las dictaduras, de derecha o de izquierda, están excluidas del pacto, y, por lo tanto, no puede admitir-se en él a la España franquista.”⁶⁵ Ao vaticinar que “el régimen de Franco morirá por asfixia económica”⁶⁶, a exclusão serve a tática política dos socialistas espanhóis.

Mas mais do que uma abordagem oposicionista sobre estes projetos de cooperação europeia, o partido manifesta a esperança de que o Pacto de Bruxelas e a OECE possam ultrapassar os seus prementes objetivos económicos e de segurança e serem o embrião de uma “unidad europea... también moral y política.” Em tal unidade, seria inadmissível a

⁶² Título de artigo de opinião. Gordlan Troeller, *El Socialista*, 11.11.48, 4.

⁶³ *El Socialista*, 16.01.1948, 2.

⁶⁴ Alguns exemplos: “España no será admitida en las conversaciones sobre el plan Marshall”, *El Socialista*, 20.02.48, 1; “Lo que si creo, y en esto descansa mi esperanza, es que la España de Franco no entrará en el Plan Marshall, y si no entra, el régimen de Franco Morirá por asfixia económica”, *El Socialista*, 09.04.48, 6.

⁶⁵ “Unas declaraciones de Spaak”, *El Socialista*, 23.04.1948, 4.

⁶⁶ “Lo que si creo...”

presença de uma Espanha ditatorial⁶⁷, ao contrário da de uma democrática. Tal assunção implica outra: a de que a Espanha serve de “piedra de toque de la unidad europea”⁶⁸, de “prova dos nove” da unidade europeia. Pela subjacência da democracia a um projeto de unidade europeia, Gordlan Troeller reivindica que a democratização de Espanha é essencial à plena unidade da Europa: “Si queremos que la lucha iniciada entre el totalitarismo y el federalismo sea ganada por éste, el régimen franquista, último obstáculo de la Europa occidental, debe ser sustituido por un Gobierno democrático.”⁶⁹

Neste sentido, a luta pelo derrube da ditadura espanhola é responsabilidade de todas as democracias ocidentais. Só esse empenho indicará “si la Unidad Europea ha de ser una conglomeración de anticomunistas que el miedo y el oportunismo habrá temporalmente reunido en el mismo campo, o bien una asociación de pueblos libres que quieren sinceramente construir una unidad superior sobre la base del respeto de la personalidad humana.”⁷⁰ É o prelúdio de uma Espanha do povo inserida numa Europa dos povos.

A Espanha do Povo na Europa dos Povos – reminiscências

No Congresso da Haia, Indalecio Prieto apoiou a resolução de bloquear o acesso da Espanha ditatorial a uma futura Europa unida. “Pero conviene distinguir entre esa España oficial, de estructura despótica, y el pueblo español, esencialmente liberal.”⁷¹ Esse que sofre da “no-intervención” e do “modelo de hipocresía de la comunidad internacional. (...) El pueblo español creía tener derecho a gozar del triunfo obtenido sobre el nazismo y el fascismo.”⁷² Espanha fazia permanecer a crise dos nacionalismos. O destronamento do nazismo no desfecho da Segunda Guerra não acarretou o mesmo destino para a Península, onde permaneciam regimes similares ao que traumatizou o século XX⁷³. A cumplicidade da comunidade internacional para com Franco levou a “un olvido fundamental: el Pueblo español (...)”⁷⁴

⁶⁷ “La Conferencia Socialista Europea y la España franquista”, *El Socialista*, 12.03.48, 1.

⁶⁸ Gordlan Troeller, “España, piedra de toque de la unidad europea”, *El Socialista*, 11.11.48, 4.

⁶⁹ *Idem, ibidem.*

⁷⁰ *Idem, ibidem.*

⁷¹ “Un Gobierno de la España Democrática podría participar en la Europa unida”. In *El Socialista*, 13.05.1948, 1.

⁷² *Idem, Ibidem.*

⁷³ D’Appollonia, Ariane Chebel. “The European Nationalism and European Union” In *The idea of Europe, from antiquity to the European Union*, ed. Anthony Padgen, EUA: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 2007, 179.

⁷⁴ “Lo que si creo.”

Assistimos neste discurso do PSOE a uma instrumentalização política dos valores fundamentais de democracia. Será uma Espanha sujeita “al restablecimiento de la libertad y al apoyo del Pueblo”⁷⁵ que poderá incluir a futura unidade europeia e completar a identidade do continente. “Una serie de motivos económicos, geográficos, históricos, culturales y políticos exigen la presencia en la comunidad democrática de Europa ... de una España democrática.”⁷⁶ Mais do que uma opção, a integração seria para os socialistas uma consequência natural de uma Europa como a vê Ortega Y Gasset: “It was historical realism which taught me to understand that unity of Europe as a society is not an ideal but a fact of a very ancient everyday life.”⁷⁷ Consonante com este ideário, está a atitude de Indalecio Prieto que, na Conferência dos Partidos Socialistas da Europa, dá o seu apoio ao projeto “la Federación de Pueblos Libres de Europa”⁷⁸.

Aprendida a lição dos nacionalismos com duas guerras devastadoras, sedimentava-se a consciência de necessidade de uma união da Europa, “con objeto que esa agrupación internacional lo sea de pueblos auténticamente libres, y en ella encuentren su base y su modelo los futuros Estados Unidos de Europa (...).”⁷⁹ Ou, novamente, como diria Ortega Y Gasset, uma grande “nação de populações continentais” que ressuscitarão “o pulso da Europa.”⁸⁰ Vemos como o discurso do PSOE integra reminiscências dos ideais românticos num tempo de realismos e pragmatismos para a unidade europeia. Mas que modelo de união para esses povos concebe o partido?

Estados Unidos da Europa – que modelo de união?

O apelo de Churchill em 1946 galvanizou políticos e a opinião pública para a constituição de uns *Estados Unidos da Europa*. O termo, liberto das amarras utópicas, mas visionárias, de Victor Hugo⁸¹, vivia agora a era de pragmatismos. Mas a expressão assumia concepções diferentes. Se Hugo colocava como pilar da união a constituição de um parlamento, eleito por sufrágio universal, Churchill, conservador, tinha uma perspetiva unionista para a Europa. Os ingleses intergovernamentalistas compunham com a ala federalista, que tinha os democratas-cristãos e socialistas à cabeça, os dois principais modelos políticos para a

⁷⁵ “España, piedra de toque ...”.

⁷⁶ “España y el Plan Marshall”, *El Socialista*, 16.04.1948, 3.

⁷⁷ *La rebelión de las masas*, cit. in d’Appollonia, “The European Nationalism”, 177.

⁷⁸ “Intervención de Indalecio”.

⁷⁹ *Idem, Ibidem*.

⁸⁰ *La rebelión de masas*, 177.

⁸¹ D. Gruner, Wolf. “Perceptions et conceptions de l’Europe au XIX^e siècle.” In *Imaginer l’Europe*, dir. Klaus Malettke, Paris: Éditions Belin, 1998, 178-181.

unificação europeia, que ganha ímpeto com o desfecho da guerra. Neste quadro, tentamos identificar a posição do PSOE.

*Federação “hasta sus últimas consecuencias”*⁸²

A realização do Congresso da Haia, em 1948, despoleta uma discussão profunda sobre o modelo político de uma união europeia, pondo a nu a posição federal do PSOE. O Congresso reúne as duas concepções políticas de unidade europeia, com o propósito de chegar a um consenso que resultasse numa realização prática⁸³. Objetivo difícil, dada a diversidade de grupos, como o Movimento para a Europa Unida, a União Europeia dos Federalistas, a União Parlamentar Europeia, o Movimento para os Estados Socialistas da Europa, entre outros, divididos fundamentalmente entre federalistas e intergovernamentalistas (unionistas). As discussões fragmentaram-se, o que resultou numa “Mensagem aos Europeus” aquém das aspirações federalistas.⁸⁴ A delegação britânica fizera vingar a sua perspetiva.

O *El Socialista* expressa a crítica à ala unionista vencedora do Congresso e deposita esperança na evolução do compromisso assumido em constituir uma assembleia europeia. Na fase de preparação do Congresso, já se antevê a simpatia do partido por uma “Federación de los Estados Unidos de Europa, idea que de tener éxito habría de llevarse hasta sus últimas consecuencias: es decir, hasta la constitución de un gobierno y un parlamento internacional [...]”⁸⁵ Com esta expectativa, surgem as desilusões com as resoluções da Haia. “Es de lamentar que [...] el Partido Laborista, arrastrando en ello a otros partidos socialistas, no haya dado suficiente calor a esas deliberaciones (...)”⁸⁶ A crítica sobe de tom: “los laboristas ingleses piensan, sin duda, en el Imperio y en los dominios.”⁸⁷ Efetivamente, a Grã-Bretanha tem pautando a sua atuação relativamente ao projeto de unificação europeia por cautelas na assunção de “compromissos sérios”⁸⁸ com os parceiros europeus e aqui estava em jogo a sua tradicional política externa, dividida

⁸² “Crónica Internacional”, *El Socialista*, 12.03.1948, 4.

⁸³ Griffiths, Richard. *Europe’s First Constitution, The European Political Community, 1952-1954*. London: The Federal Trust for Education and Research, 2000, 44-49.

⁸⁴ Sidjanski, Dusan. *O futuro federalista da Europa, a Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa: Gradiva, 1996, 30-31.

⁸⁵ “Crónica Internacional.”

⁸⁶ “Temas del momento”, *El Socialista*, 24.06.1948, 2.

⁸⁷ “Serán una Realidad los EE. UU: de Europa?”, *El Socialista*, 03.06.1948, 1.

⁸⁸ Silva, António Martins da. *História da Unificação Europeia: a Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, 20.

entre a aliança norte-americana, a Commonwealth e a Europa continental⁸⁹. Embora reconhecendo a necessidade da unidade, a vitória na guerra alimentava-lhe o sonho de se elevar ao estatuto de grande potência e a aliança com os Estados Unidos assegurava-lhe uma defesa credível.

Depois de Haia, a esperança reside na constituição de uma Assembleia europeia, com reais poderes deliberativos. Assim, o jornal congratula-se com a formação do Movimento Europeu, realçando a envolvimento de europeístas como Paul-Henry Spaak, León Blum ou Alcides De Gasperi⁹⁰ e vai acompanhando os trabalhos da Assembleia de Estrasburgo para a constituição do CdE, dedicando ao tema honras de página inteira, em duas edições. Num artigo de opinião, o francês André Philip defende a existência de um Conselho de Ministros que não seja um mero conjunto de diplomáticos que usam do direito de veto, mas uma verdadeira autoridade política, que decida por maioria e seja responsável ante “una Asamblea política, que nosotros constituimos y que es el primer núcleo, así lo esperamos, de lo que deberá ser un Parlamento europeo.”⁹¹ Também o socialista francês Guy Mollet assina dois artigos no jornal, apelando à esperança na evolução da Assembleia Parlamentar para uma verdadeira autoridade política europeia. “ [...] Los Estados Unidos de Europa no tardarán en organizarse y que podremos muy pronto saludar la apertura del primero Parlamento europeo.”⁹² “Es necesario crear un Parlamento Europeo.”⁹³ A SFIO dos socialistas franceses foi um guia para os espanhóis nesta matéria⁹⁴.

Indalecio Prieto critica a abdicação do CdE de um modelo federalista, preferindo, como o francês León Blum, que a Assembleia Consultiva tivesse sido constituinte, “pero los asambleístas de 1949 (...) se contentaron con el modestísimo papel de perrillos falderos que les habían asignado los respectivos gobiernos.” E ataca os britânicos, pelas manobras para abortar a evolução federal do CdE, “hasta el punto de dejar desleída la Asamblea, privándola de verdaderos poderes (...)”⁹⁵ Efetivamente, as negociações para a criação

⁸⁹ George, Stephen. *Britain and European Integration since 1945*. Oxford: Blackwell, 1991, 33-37; La Serre, Françoise de. *La Grande-Bretagne et la Communauté Européenne*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987, 9-10.

⁹⁰ “Por la unificación de Europa”, *El Socialista*, 11.11.1948, 4; “El Consejo Internacional del Movimiento Europeo”, *El Socialista*, 03.03.1949, 3.

⁹¹ Philip, André. “Es necesario que Europa transforme la estructura de su vida económica.” In *El Socialista*, 15.09.1949, 4.

⁹² Mollet, Guy. “Los Estados Unidos de Europa han nacido.” In *El Socialista*, 27.10.1949, 4.

⁹³ Título do artigo de Guy Mollet, *El Socialista*, 03.11.1949, 4.

⁹⁴ Mateos, “Europa en la política de ‘presencia internacional’ del socialismo español en el exilio”, 350-351.

⁹⁵ Prieto, Indalecio. “Europa por dentro.” In *El Socialista*, 22.09.1949, 1.

daquele organismo foram o prolongar do duelo entre federalistas e unionistas que ficara latente no Congresso da Haia.

Não admira, pois, que se dê viva voz à realização, em Interlaken, na Suíça, da reunião da União Parlamentar Europeia, organismo dirigido pelo pan-europeísmo de Coudenhove Kalergi.⁹⁶ Este movimento manteve-se independente de outros⁹⁷, não tendo estado representado em Haia. O *El Socialista* realça as suas propostas de constituição de uma assembleia de carácter constituinte, “punto de arranque [...] para la instauración de una verdadera Unión Europea.”⁹⁸ Noutro artigo, Andrés Saborit considera esta reunião mais produtiva do que a da Haia, pelo detalhe com que definiu a institucionalização política dos *Estados Unidos da Europa*: “habrá dos Cámaras: el Senado, con un numero igual para cada estado; la Cámara de Diputados, con 354 representantes [...]”.⁹⁹

Conclui-se assim que o federalismo está na base da conceção socialista espanhola dos finais dos anos 40 para um modelo de união europeia, numa tendência notoriamente influenciada pela posição dos franceses. E a ideia de federação acarreta outra: a dos limites do Estado-nação para resolver os seus e os problemas da Europa. Isto leva à apologia do internacionalismo.

Simbiose triangular: internacionalismo - no federalismo sob o socialismo

A consciência sobre a incapacidade do Estado-nação para resolver o secular problema da Europa está bem manifesta no *El Socialista*. O extremismo nacionalista que culminou na Segunda Guerra fez questionar o princípio da nacionalidade consolidado desde a Revolução Francesa¹⁰⁰. Já desde o século XVIII que a intelectualidade europeia dava corpo a projetos republicanos internacionalistas, mas é com as atrocidades do século XX que as capacidades da nação ficam politicamente desacreditadas, pela sua inaptidão de evitar a crise e a exploração social¹⁰¹. Deste modo, a conceção federal surge também envolta num ideário socialista. É no trinómio internacionalismo, federalismo e socialismo que os partidos socialistas concebem o alcance de paz para a humanidade.

⁹⁶ Heater, Derek. *The Idea of European Unity*. London: Leicester University Press, 1992, 122-129.

⁹⁷ Silva, *História da*, 30.

⁹⁸ “Hacia la creación de los Estados Unidos de Europa”, *El Socialista*, 16.09.1948, 4.

⁹⁹ Saborit, Andrés. “Preparando un mundo nuevo”. In *El Socialista*, 16.09.1948, 1.

¹⁰⁰ Ribeiro, *A Ideia de Europa*, 42, 43.

¹⁰¹ Bugge, Peter. “The nation supreme. The idea of Europe 1914-1945.” In *The History of the idea of Europe*, 111.

Fronteiras – “lazos que ahogan”

“Las fronteras nacionales son, de ahora en adelante, lazos que ahogan. Es necesario romperlos sin demora.”¹⁰² As feridas da guerra levam ao repúdio dos nacionalismos e à desacreditação da competência da soberania nacional para solucionar os problemas dos seus cidadãos. O Estado-nação está em crise e ela é evidente no *El Socialista*, que faz uma reflexão histórica sobre a evolução do conceito, para concluir: “[L]a paz y el bien estar del mundo dependen directamente de la cooperación internacional y esa cooperación solo puede obtener-se mediante la abdicación de las soberanías nacionales [...]” A Europa perdera estatuto histórico. Estava entremeada por duas potências e temerosa de poder ser diluída por qualquer uma. Não encontraria no quadro do Estado-nação a sua viabilidade futura, como a história já comprovara¹⁰³.

A solução federal implicava clarificar “en los espíritus los conceptos de soberanía y independencia nacionales [...]”. “Hay que conservar la independencia nacional. Hay que ceder parte de la soberanía nacional en beneficio de la colectividad internacional.”¹⁰⁴ O Estado-nação não é mais o organismo capacitado para resolver problemas cuja origem extravasa as suas fronteiras. “A inadequação funcional é patente.”¹⁰⁵ De tal modo que urge, para o PSOE, propagandear a necessidade de alternativa, pois o Estado-nação enraizou identidades e um modelo de exercício político do qual será, em parte, necessário abdicar. “Se trata de seguir impulsando a la opinión del mundo, en favor de la perdida de una parte de la soberanía nacional, en beneficio de la paz y de la tranquilidad publicas.”¹⁰⁶ É, portanto, a disfunção do Estado-nação que justifica a federação europeia, veículo de um internacionalismo socialista.

Federación bajo el socialismo

O jornal vai acompanhando as reuniões do Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa e os seus projetos para uma federação europeia, que deverá facilitar “los medios constitucionales de realizar los objetivos del Socialismo.”¹⁰⁷ Apela-se a uma

¹⁰² “Las Soberanías Nacionales contra la democracia universal”, *El Socialista*, 21.10.1948, 1.

¹⁰³ Ribeiro, *A Ideia de Europa*, 56.

¹⁰⁴ “Por la Unificación Europea”, *El Socialista*, 07.05.1948, 1.

¹⁰⁵ Martins, Rui Cunha. “Das Fronteiras de Europa às Fronteiras da Ideia de Europa.” In *Ideias de Europa: que fronteiras?*, ed. Maria Tavares Ribeiro, Coimbra: Quarteto, 2004, 36.

¹⁰⁶ “Los Estados Unidos Socialistas de Europa”, *El Socialista*, 24.02.1949, 1.

¹⁰⁷ “Los Estados Unidos de Europa”, *El Socialista*, 22.12.1949, 4.

“franca y leal colaboración”, para “ir haciendo socialismo dentro y fuera de las fronteras nacionales.”¹⁰⁸

A conceção socialista espanhola para a federação europeia provém, essencialmente, da influência da social-democracia, defensora de uma Europa neutral e alternativa ao sistema bipolar. O PSOE aspira a um socialismo que ultrapasse as fronteiras nacionais, num discurso em que, embora temperado aqui e ali com alguma retórica marxista¹⁰⁹, prevalece o revisionismo social-democrata, defensor das liberdades políticas como a forma de atingir as reformas socialistas¹¹⁰. Ambicionam-se uns *Estados Unidos da Europa* que “organicen democráticamente la propiedad europea de las industrias de base y la planificación económica general.”¹¹¹ E no desenvolvimento da ideia, denota-se a influência social-democrata, que advoga uma sociedade internacional socialista construída pela conjugação das experiências democráticas nacionais e não de uma ação internacionalista do proletariado¹¹². Para o francês León Blum, a organização europeia não alcançará o seu ponto de perfeição “antes del que el pensamiento socialista haya prevalecido en la reconstrucción de cada una de las economías nacionales.”¹¹³

A referência ao socialismo como condição para construir a união europeia é constante nos textos que abordam a ideia de *Estados Unidos da Europa* ou de federação europeia. “Sin las divisiones comunistas, sin el miedo de Stalin, ya estaría Europa en manos de gobiernos socialistas, homogéneos, realizando el programa mínimo en todos países.”¹¹⁴ Efetivamente, a estratégia eleitoral e diplomática da época a social-democracia a agudizar o discurso anticomunista¹¹⁵, deixando o socialismo enclausurado num certo preconceito comunista. Mas este contexto acarreta também para a social-democracia a defesa de uma solução alternativa ao sistema bipolar.

¹⁰⁸ “Los EE. UU. De Europa”, *El Socialista*, 01.12.1949, 4.

¹⁰⁹ Na conceção comunista, sendo o interesse do capitalismo global, a luta do proletariado só será eficaz se for transnacional. Delwit, Pascal. *Les partis socialistes et l'intégration Européenne. France, Grande-Bretagne, Belgique*. Bruxelles : Éditions de L'Université de Bruxelles, 1995, 19-22.

¹¹⁰ Um dos princípios revisionistas da social-democracia assentava na valorização dos sistemas parlamentares nacionais para implementar as necessárias reformas sociais. Dreyfus, Michel. *L'Europe des Socialistes*. Paris: Editions Complexes, 1991, 42-45; Delwit, *Les partis*, 22-31.

¹¹¹ Los Estados Unidos de Europa”, *El Socialista*, 22.12.1949, 4.

¹¹² Criddle, Byron. *Socialists and European Integration*. London: Routledge and Kegan Paul, 1969, 5-8.

¹¹³ “Un Gobierno de la España democrática podría participar en la Europa Unida”, *El Socialista*, 13.05.1948, 1.

¹¹⁴ “Los Estados Unidos Socialistas de Europa”, *El Socialista*, 24.02.1949, 1.

¹¹⁵ Delwit, *Les Parties*, 35.

É neste âmbito que se justifica a existência de um discurso socialista por uma Europa neutral, moderada, uma *terceira via*¹¹⁶. O *El Socialista* acompanha a discussão e as reuniões dos partidos socialistas dos 16 países aderentes ao Plano Marshall, com a visão pragmática de Indalecio Prieto a afirmar que, com o Plano Marshall, a Europa já está sob influência norte-americana, que é legítima, porque dela necessitam os países em reconstrução económica. Mas, caberá à federação livrar a Europa deste antagonismo de forças.

Permanecia a discussão entre os partidários de uma linha atlantista para a Europa e de uma posição original, a da neutralidade¹¹⁷, tratando-se de encontrar uma política externa europeia e económica alternativa ao bipolarismo. Mas implementar um socialismo europeu não seria fácil. “[...] [L]as fuerzas capitalistas se muestran mas resueltas que las socialistas en la empresa de unificar Europa [...]”¹¹⁸ Face a isto, está a constatação de que perante a diversidade das políticas económicas nacionais europeias, será difícil implementar o modelo socialista.

Com esta linha mais idealista a afirmar que a unidade europeia não se poderá concretizar “sin que los socialistas se coloquen a la cabeza del movimiento para su realización”, coexistem no jornal posições mais moderadas, como a do socialista belga Paul-Henri Spaak, engenhoso e mais realista na construção europeia¹¹⁹. “[...] [N]o hay ni liberalismo ni socialismo. [...] Hay que encontrar un compromiso entre las dos doctrinas.”¹²⁰ Aqui está o pragmatismo político adotado nos finais dos anos 40 e inícios de 50, com a criação da CECA e da CEE. Os partidos socialistas e social-democratas tentam encontrar uma solução intermédia, baseada na racionalidade social, que ficasse à margem da “irracionalidade” do capitalismo dos EUA e da “rigidez”¹²¹ do sistema soviético. E é por esta visão geral social-democrata que deambula o *El Socialista* nestes anos, não sem encontrarmos também alguma retórica internacionalista marxista e algum utopismo reminescente, fruto ainda da falta de uma clara definição do partido e das suas diversas tendências internas.

¹¹⁶ León Blum foi grande defensor de uma Europa como terceira força no equilíbrio geopolítico mundial. Criddle, *Socialists*, 31-38; Delwit, *Les parties*, 57-61, 193-198.

¹¹⁷ Ribeiro, “Os intelectuais”, 34.

¹¹⁸ “Lo que más dolió en Madrid”, *El Socialista*, 17.06.1948, 1.

¹¹⁹ Bossuat, Gérard. *Les Fondateurs de l'Europe*. Paris: Éditions Belin, 1994, 191-200.

¹²⁰ “Los Socialistas pasan a la contraofensiva”, *El Socialista*, 08.09.1949, 4.

¹²¹ Waever, Ole. “Europe since 1945: crisis to renewal.” In *The History of the Idea*, 153.

Pacifismo internacional - federalismo europeu trampolim para a federação universal

Alguns projetos para a unificação europeia, desde o século XVIII, enquadravam a federação na Europa numa unificação mais lata, quiçá do mundo. Encontramos também no *El Socialista* esta aspiração.

Federalismo – “un instrumento de paz”

“Sin remontarnos mas allá, los Estados Unidos de Europa han sido uno de los anhelos ideales de los hombres de 1848.”¹²² Com a reminiscência do idealismo da Primavera dos Povos e dos ideias dos Congressos Universais da Paz, invoca-se também o laço federal europeu de Aristid Briand e do “teórico apasionado de la Paneuropa, conde Coudenhove-Kalergi.”¹²³ Foi já no século XX que estes homens tentaram realizar a unificação europeia como via para a paz, para concretizar o ideário de 700 e 800, de Victor Hugo, por exemplo, também enaltecido pelas vozes federalistas do *El Socialista*.

A causa da paz continua atual. “Y lo que da en este momento preciso de la historia una tal importancia al federalismo europeo, es que a los millones de seres humanos que consideran la guerra como posible y que la temen, toman el federalismo precisamente como el contrapeso o el antídoto del peligro de la guerra [...] Porque el federalismo europeo representa [...] un instrumento de paz, una esperanza de paz, que arrastra a los pueblos, a medida que se pronuncia y amplifica.”¹²⁴ Manifestações a fazer lembrar os Congressos Universais da Paz, que representam “a herança do ideal de paz perpétua dos projetistas da paz do século XVIII”¹²⁵.

A consolidação do Estado-nação dera origem aos seus excessos e problemas. A negação temporária dos nacionalismos poderá ter sido um dos factores mais decisivos para o arranque do projeto de integração europeia.¹²⁶ Um ideal de paz perpétua reside na defesa da federação como modelo político para o futuro da Europa. Kalergi e Briand, que apregoaram a unidade europeia após a Primeira Guerra, não inovaram no conceito, mas inovaram na atitude, trazendo para a esfera política e pública a propaganda da unificação europeia, embora polvilhada de algum idealismo, que também encontramos no PSOE.

¹²² “Orígenes del federalismo”, *El Socialista*, 03.06.1948, 1.

¹²³ *Idem, Ibidem.*

¹²⁴ *Idem, Ibidem.*

¹²⁵ Ribeiro, Maria Tavares. “Os Estados Unidos da Europa e os Congressos Universais da Paz.” In *Revista de História das Ideias*, 30 (2009): 493.

¹²⁶ Waever, “Europe since”, 152.

Federalismo europeu, patamar para o federalismo universal

É quando a federação europeia é tida “como el primero paso hacia los Estados Unidos del Mundo”¹²⁷, que a ideia de Europa do PSOE começa a resvalar para o lado utópico, aproximando-se do estatuto que lhe conferira a centúria anterior. E seguindo a tendência, no *El Socialista* complementa-se a noção de federação europeia com a de federação universal. “Los Socialistas [...] propugnan por la unificación europea. Y declaran que esa unificación debe hacerse dentro del marco de los Estados Unidos de la Europa libre, considerados, a su vez, una etapa en el camino de la unificación del mundo.”¹²⁸

Embora com o advento da Sociedade das Nações e a defesa de uma solução universal para a tranquilidade humana, houvesse divergências em conciliar a federação europeia com uma finalidade mundial, após a Primeira Guerra Mundial a ideia federal europeia reconcilia-se de vez com o pacifismo mundial.¹²⁹ O francês León Blum lança a questão: “Nos colocamos sobre el plan europeo o sobre el plan universal? [...] yo no pienso que los organizadores del congreso deben abandonar lo europeo por lo universal, sino que ambas concepciones son inseparables en su pensamiento y en su acción. [...] Estamos adheridos de corazón al federalismo europeo como un medio para organizar internacionalmente el federalismo universal de un modo coherente y eficaz.”¹³⁰ Um utopismo reminescente, consciente dessa dimensão idealista: “Sabemos que habrá de pasar bastante tiempo antes de que sean un hecho los Estados Unidos de Europa. Preferiríamos que fuesen los Estados Unidos socialistas del mundo. Pero la realidad es mas fuerte que la ilusión.”¹³¹

Esta autoconsciência insere a ideia de unificação europeia do PSOE numa coexistência de realismo e romantismo. O pacifismo universal continua como um guia, apoiado na bengala da realidade do pós-guerra. Permitindo o alcance da paz através do direito¹³² constituinte das instituições políticas, o federalismo que se afigurava possível entre as divergências políticas após 1945 pressupunha a transferência de competências setoriais dos Estados para órgãos comuns que agiriam em função dos interesses coletivos. Mas quiçá, a teoria dos “pequenos passos”, ou o *spillover* neofuncionalista, não resultaria, para

¹²⁷ “Por la Unificación Europea”, *El Socialista*, 07.05.1948, 1.

¹²⁸ “El Congreso de los Pueblos de Europa, Asia y África”, *El Socialista*, 24.06.1948, 1.

¹²⁹ Ribeiro, “Os Estados Unidos”, 503.

¹³⁰ “El Congreso de los Pueblos de Europa, Asia y África”. León Blum é um expoente teórico do internacionalismo entre os socialistas franceses. Cradlle, *Socialists*, 21-25.

¹³¹ “Preparando un mundo nuevo”, *El Socialista*, 16.09.1948, 1.

¹³² Merle, Marcel. *Pacifisme et Internationalisme*. Paris: Armand Colin, 1966, 14-19.

os socialistas espanhóis, numa verdadeira federação europeia, ela própria um “pequeno passo” da universal.

Conclusão

Estados Unidos da Europa entre a ideologia e a estratégia política e entre a utopia e a realidade. Assim situamos o europeísmo do PSOE no imediato pós-guerra. Os *Estados Unidos da Europa* são para o Estado espanhol uma utopia. Mesmo que realizáveis na Europa, as características do franquismo excluiriam Espanha de um tal projeto. Mas enquanto ideia, eles fazem parte da realidade combativa do PSOE, da sua estratégia oposicionista, que veicula um europeísmo profundo, federalista. Como parte da realidade partidária da oposição socialista, os *Estados Unidos da Europa* compõem um ideário oposto ao de Franco e são um meio de aproximação política dessa Europa tão desejada, sempre desejada pelos espanhóis, porque “España era el problema y Europa la solución.”¹³³

Apesar de consciente das dificuldades da concretização, o PSOE assume uma conceção federalista da unidade europeia, manifestando-se herdeiro de um certo idealismo do socialismo internacionalista dos séculos anteriores, que via o Estado-nação como paradigma ultrapassado para responder aos desafios da Europa. Embora condimentado com uma retórica marxista, o internacionalismo do PSOE provém, sobretudo, de uma visão social-democrata para uma Europa unida, teorizada, principalmente, com textos de alguns socialistas franceses publicados no *El Socialista*, percebendo-se assim uma permeabilidade do PSOE à influência do congénere SFIO.

As reminiscências utópicas do discurso socialista espanhol, ao conceber a federação europeia como uma etapa para a federação mundial, para a paz na humanidade, dão à Europa uma aura messiânica e denotam uma visão eurocêntrica do mundo. Sobreleva-se esta conceção pelo papel visionário de um certo sentido pragmático que o PSOE também demonstra, ao conceber, por exemplo, a cooperação económica no âmbito da OECE como etapa para uma integração mais profunda¹³⁴. Assim, apesar do sentido utopista, não deixa de ver com realismo a possibilidade dos “pequenos passos” da construção europeia.

¹³³ Discurso de Ortega Y Gasset em Bilbao, 1910, In Lorente, Jesus Sebastian. “La idea europea en el pensamiento político de Ortega y Gasset.” *Revista de Estudios Políticos*, 83 (1994), 223.

¹³⁴ Sebastião, Dina. “Socialistas Ibéricos e a unidade europeia no pós-guerra: 1946-1974.” *Revista Portuguesa de História*, 45, (2014): 321-351, acedido 28.02.2010, doi: 10.14195/0870-4147_45_14 .

Deste modo, e apesar de a ciência política só aplicar o termo/abordagem de estudo aos partidos a partir dos anos 80 e principalmente 90 (época de aprofundamento da integração europeia que a aproxima, em algumas funções, de um sistema político e a torna alvo de estudos no âmbito da política comparada) podemos observar uma *europeização* do PSOE bem antes da CEE, apesar do partido não poder formalmente aplicar a sua política europeia.

As conclusões deste estudo pretendem ser uma base de entendimento contextualizado e comparativo do futuro desenvolvimento da política europeia do PSOE. Contribuem para aprofundar o estudo da social-democracia e a integração europeia, para o que é importante considerar o contexto e as diversidades nacionais desta família política. Mais. Pretendemos realçar também a importância de considerar os primórdios dos partidos e a sua ideia de Europa e unidade europeia na análise mais atual aos seus posicionamentos políticos face à UE. Permanecerá este explícito federalismo europeu nas orientações do partido?

Documentação

El Socialista, 1948, 1949.

Bibliografia

ANAYA, Pilar Ortuño. *Los socialistas europeos y la transición española (1959-1977)*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones de Historia, 2005.

BOER, Pim den. “Europe to 1914: the making of an idea.” In *The History of the Idea of Europe*, ed. Kevin Wilson, Jan van der Dussen, 13-82. London: The Open University, 1993.

BOSSUAT, Gérard. *Les Fondateurs de l’Europe*. Paris: Éditions Belin, 1994.

BUGGE, Peter. “The nation supreme. The idea of Europe 1914-1945.” In *The History of the Idea of Europe*, ed. Kevin Wilson, Jan van der Dussen, 83-150. London: The Open University, 1993.

CASTILLO, Santiago. “Spain.” In *The Formation of Labour Movements: an international perspective, 1870-1914*, ed. Marcel Van der Linden e Rojahn, Jurgen, 209-242. Leiden: E.J. Brill, 1990.

CAVALLARO, Maria Helena. *Los Orígenes de la Integración de España en Europa – desde el franquismo hasta los años de transición*. Madrid: Sílex ediciones, 2009.

- CIERVA, Ricardo de la. *La historia perdida del socialismo español*. Madrid: Editora Nacional, 1972.
- CRIDDLE, Byron. *Socialists and European Integration*. London: Routledge and Kegan Paul, 1969.
- D'APPOLLONIA, Ariane Chebel. "The European Nationalism and European Union." In *The idea of Europe, from antiquity to the European Union*, ed. Anthony Padgen, 171-190. EUA: Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 2007.
- DELWIT, Pascal. *Les partis socialistes et l'intégration Européenne. France, Grande-Bretagne, Belgique*. Bruxelles: Éditions de L'Université de Bruxelles, 1995.
- DREYFUS, Michel. *L'Europe des Socialistes*. Paris: Editions Complexes, 1991.
- FEATHERSTONE, Kevin. *Socialist parties and European integration*. Oxford: Manchester University Press, 1988.
- GEORGE, Stephen. *Britain and European Integration since 1945*. Oxford: Blackwell, 1991.
- GIBAJA, D. José Carlos. "España en Europa: la concepción europeísta de Indalecio Prieto durante el exilio." In *El Socialismo Español en el exilio y a construcción europea*, ed. Adolfo de Luxán e Alonso Puerta, 63-96. Madrid: Fundación Acción Socialista Europea, Fundación Indalecio Prieto, 2003.
- GILLESPIE, Richard. *The Spanish Socialist Party*. Oxford: Clarendon Press, 1989.
- GRIFFITHS, Richard. *Europe's First Constitution, The European Political Community, 1952-1954*. London: The Federal Trust for Education and Research, 2000.
- GRUNER, Wolf D. "Perceptions et conceptions de l'Europe au XIX^e siècle." In *Imaginer l'Europe*, dir. Klaus Malettke, 163-190. Paris: Éditions Belin, 1998.
- HEATER, Derek. *The Idea of European Unity*. London: Leicester University Press, 1992.
- KENNEDY, Paul. "The Spanish Socialist Party." In *Spanish political parties*, ed. David Hanley e John Loughlin, 46-73. Cardiff: University of Wales Press, 2006.
- LORENTE, Jesus Sebastian. "La idea europea en el pensamiento político de Ortega y Gasset." *Revista de Estudios Políticos*, 83 (1994): 221-245.
- MARTINS, Rui Cunha. "Das Fronteiras de Europa às Fronteiras da Ideia de Europa." In *Ideias de Europa: que fronteiras?*, ed. Maria Tavares Ribeiro, 35-42. Coimbra: Quarteto, 2004.
- MATEOS, Abdón. "Europa en la política de 'presencia internacional' del socialismo español en el exilio." *Espacio, Tiempo y Forma*, 2 (1989): 339-358.
- MERLE, Marcel. *Pacifisme et Internationalisme*. Paris: Armand Colin, 1966.

- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares. *A Ideia de Europa: uma perspectiva histórica*. Coimbra: Quarteto, 2003.
- RIBEIRO, Maria Tavares. “Os Estados Unidos da Europa e os Congressos Universais da Paz.” *Revista de História das Ideias*, 30 (2009): 491-504.
- SEBASTIÃO, Dina. “Socialistas Ibéricos e a unidade europeia no pós-guerra: 1946-1974.” *Revista Portuguesa de História*, 45, (2014): 321-351. Acedido 28.02.2010. Doi: 10.14195/0870-4147_45_14 .
- SERRE, Françoise de La. *La Grande-Bretagne et la Communauté Européenne*. Paris: Presses Universitaires de France, 1987.
- SIDJANSKI, Dusan. *O futuro federalista da Europa, a Comunidade Europeia das origens ao Tratado de Maastricht*. Lisboa: Gradiva, 1996.
- SILVA, António Martins da. *História da Unificação Europeia: a Integração Comunitária (1945-2010)*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.
- TELO, António José e Hipólito de la Torre Gómez. *Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000.
- VILAR, Pierre. *Historia de España*. Barcelona: Crítica, 1978.
- WAEVER, Ole. “Europe since 1945: crisis to renewal.” In *The History of the Idea of Europe*, ed. Kevin Wilson, Jan van der Dussen, 151-210. London: The Open University, 1993.

**PRODUZIR E DIVULGAR CIÊNCIA NO ESTADO NOVO:
AMÂNDIO TAVARES NO *INSTITUTO DE ALTA CULTURA*
(1942-1967)**

Francisco Miguel Araújo

Resumo: «Mais do que a falta de uma tradição científica, é sem dúvida a ausência de um sentimento de interesse e carinho colectivo pelas questões da investigação que tem dificultado os progressos da organização do trabalho científico entre nós», assim comentava, em 1951, o vice-presidente Amândio Tavares (1900-1974) do *Instituto para a Alta Cultura*, um dos principais organismos públicos para a promoção de uma política científica portuguesa. Nas premissas governativas de uma maior abertura política no pós-II Guerra Mundial, firmando as relações diplomáticas e o destaque do Estado Novo para o exterior, cedo se aspirou a uma reconfiguração e valorização da Ciência como fator de modernização económica e tecnológica nacional. Procurando sintetizar as concepções epistemológicas e administrativas do *Instituto de Alta Cultura* (1936-1976) e de Amândio Tavares sobre a investigação científica, elucidam-se alguns indicadores da produção e divulgação da Ciência na época entre as matrizes da convergência, dissonância, renovação e internacionalização para uma maior integração nas redes globais de conhecimento.

Palavras-chave: Estado Novo, Amândio Tavares, Instituto de Alta Cultura, Políticas científicas.

Title: Production and dissemination of Portuguese Science during the “Estado Novo”: Amândio Tavares at the *Instituto de Alta Cultura* (1942-1967)

Abstract: «More than the lack of a scientific tradition, is the absence of a sense of collective interest and affection for investigation issues that undoubtedly have hampered the progress of organizing the scientific research between us», thus said, in 1951, Amândio Tavares (1900-1974), the vice-president of the *Instituto para a Alta Cultura*, one of the main public bodies for promoting a Portuguese science policy. Seeking for benefit within the promises of a political opening by the dictatorial regime after World War II, reinforcing its diplomacy and emphasizing the Estado Novo abroad, many thought the time had come for configuring and highlight Science as the path for retrieve economic and technological backwardness. This analytical review of administrative and epistemological guidelines from *Instituto de Alta Cultura* (1936-1976) and Amândio Tavares concerning scientific research offer a glimpse about some scientific output indicators for Portuguese Science at that period, dealing among convergence, dissonance, renewal and internationalization frameworks as they sought to integrate in the global networks of knowledge.

Keywords: Estado Novo, Amândio Tavares, Instituto de Alta Cultura, Science policy.

Introdução: a Ciência como motor de transformação no pós-guerra

No caos da herança da II Guerra Mundial, os seis anos de conflito bélico voltaram a assumir o aparente paradoxo de um extraordinário avanço no domínio da Ciência, entre inovações científicas e tecnológicas que sustentaram o poderio militar e económico das principais nações envolvidas. Principalmente, o lançamento das bombas nucleares sobre o Japão pelos E.U.A., um trágico desfecho de vitória, encerrava essa duplicidade de garantia de triunfo e da desumanidade a que o Homem se prestava voluntariosamente... O êxito dos Aliados em 1945, com o inevitável e decisivo peso da participação norte-americana, voltava assim a comprovar que a chave para a liderança mundial em muito se radicava na capacidade industrial e inovação científica de uma nação.

As potencialidades das novas descobertas em diferentes domínios científicos e tecnológicos – energia nuclear, ciência da computação, penicilina, sistemas de comunicação em radiofrequência, pesticidas químicos, etc. – desde logo atraíram outros países em busca do seu desenvolvimento económico e afirmação internacional. Veja-se o caso da emergente República da Índia, pelas palavras do seu primeiro-ministro Nehru, numa aposta de formação do capital humano para o progresso tecnológico e social:

«The House may remember that the Government appointed a Scientific Manpower Committee a little time ago, because we attach the greatest importance to using the scientific manpower we have, to increasing it and rapidly augmenting it. [...] We are trying our best to increase our technical and other personnel by sending people aboard, and getting people from aboard to come here to teach our students here. All this is the real basis, the foundation that is being laid down for future progress» (Nehru 1949, 115).

Entre as décadas de 1940-1950 foram várias as instituições governamentais de organização do trabalho científico a despontar um pouco por todos os continentes, algumas criadas especialmente e outras reconvertidas face aos novos paradigmas globais, estabelecendo-se redes globais de conexão e disseminação do conhecimento, de forma a rentabilizar os benefícios da aplicação da Ciência como motor de incremento económico e tecnológico. O Portugal do Estado Novo não ficou indiferente a este fenómeno, quer pela urgência de modernização tecnológica e económica nos sectores da sua vida económica, quer pela necessidade de conquistar e consolidar alguma projecção internacional para um regime político que se mantinha essencialmente autocrático.

Após uma primeira experiência de organização e coordenação central da investigação científica e relações culturais da *Junta de Educação Nacional* (J.N.E.) de 1929-1936, primeiro ensaio sistémico para ultrapassar o pressuposto do trabalho individual do

investigador, coube ao *Instituto para a Alta Cultura/Instituto de Alta Cultura* (I.A.C.¹³⁵) continuar esta ação em prol de um modelo melhor enquadrado no sistema educativo entre 1936-1976, baseado, sobretudo, em bolsiros patrocinados para a especialização nas suas áreas de conhecimento e centros de estudo enquanto espaços privilegiados de formação doutoral e de pesquisa científica.

Contudo, muitas vezes segundo meros princípios ideológicos e diplomáticos traçados por critérios governamentais, não permitindo uma eficiente exploração da vida científica portuguesa, senão mesmo de uma certa relativização da eventual resposta científica no estudo e resolução dos problemas económicos e sociais internos. Recorde-se, a título de exemplo, o louvor comedido do Estado Novo à notícia da atribuição do Prémio Nobel da Medicina de 1949, em ex-áqueo, ao Prof. Egas Moniz. Para as vozes que defendiam a sua subalternidade, a Ciência era essencialmente útil como complemento do ensino nas quatro universidades e outras tantas escolas superiores nacionais, desvirtuando-se quase como investimento supérfluo entre as dotações orçamentais para serviços públicos bem mais capitais.

Amândio Joaquim Tavares (1900-1974), professor e investigador na Universidade do Porto, foi uma das vozes que procurou contrariar essa linha de pensamento e valorizar a importância de uma coerente política científica para o país. Personalidade extremamente reservada e pouco dada à visibilidade pública, quase passa despercebido o quarto de século em que esteve encarregue dos assuntos da gestão científica do I.A.C, cargo que sempre acumulou com as suas outras funções no magistério universitário. Na senda de outros grandes atores dessa política, usufruindo de uma certa abertura do regime no pós-guerra, procurou fomentar a modernização e internacionalização dos serviços dessa subsecção, testemunho documental materializado em duas obras de referência relativas ao I.A.C. e à investigação científica em Portugal.

A partir da análise das suas conceções epistemológicas e pragmáticas sobre o papel e politização da Ciência no quadro do Estado Novo, pretende-se numa visão de conjunto definir algumas das principais linhas da sua atuação e do organismo ministerial, entre conjunturas de convergência e dissonância conforme as condicionantes político-diplomáticas. Em particular, elucidando o serviço de bolsas de estudo no estrangeiro, propõe-se uma outra visão sobre a integração portuguesa em redes de produção e

¹³⁵ Curiosamente, não obstante a posterior alteração ao nome deste organismo público em 1952, a sigla I.A.C. foi desde sempre utilizada, inclusive nos próprios diplomas legais.

divulgação científica internacionais, num intercâmbio com instituições e personalidades estrangeiras que contribuíram para uma transmutação e aproximação da nossa Ciência e Universidade aos padrões internacionais.

Do Instituto para a Alta Cultura ao Instituto de Alta Cultura: o fomento do binómio Ciência-Cultura num regime autocrático (1936-1967)

As questões e políticas concernentes à organização do trabalho científico e ao fomento da investigação científica em Portugal foram já uma das preocupações da 1.^a República (1910-1926), por ventura, mais vocacionada para a renovação e modernização do próprio sistema educativo português de inícios do século XX. Desde a ampliação do ensino superior e universitário em 1911, com a elevação das Universidades de Lisboa e do Porto e de estabelecimentos superiores de antigos institutos técnico-profissionais, à instalação permanente de um Ministério da Instrução Pública em 1913, indubitavelmente havia uma perceção de que a atualização do conhecimento científico e pedagógico poderiam funcionar como um motor de desenvolvimento de um país essencialmente rural e com graves dificuldades financeiras.

Os estatutos universitários de 1911 e revistos em 1918, atribuíam assim às Universidades uma tríplice missão: o ensino, a investigação e a aplicação dos diferentes ramos da Ciência, que não deixava de estar subordinada à valência consultiva do *Conselho Superior de Instrução Pública* (C.S.I.P.). Com esse fim, em 1911, foram instituídas entre as diferentes tipologias de pensões de estudos para estudantes preferencialmente carenciados – as «bolsas de aperfeiçoamento no estrangeiro» – para que recém-diplomados pudessem aperfeiçoar ou especializar os seus estudos além-fronteiras com vista ao incremento cultural e científico nacional.

E o governo sidonista patrocinou a fundação nos meios universitários de Coimbra, Lisboa e Porto, ao longo de 1918, – de «institutos de investigação científica» – que funcionassem como centros de ensino profissional para a investigação científica, sob direção de catedráticos com notórias carreiras paralelas enquanto investigadores nos seus domínios¹³⁶. Nesses espaços não só se complementava o ensino prático dos programas curriculares, desde a realização de trabalhos práticos à constituição de significativos núcleos museológicos em favor do processo de ensino-aprendizagem, como também se

¹³⁶ Salgueiro, 2015.

incentivava os alunos mais promissores a ponderar a continuidade dos estudos pós-licenciatura para eventuais carreiras como pessoal técnico ou no magistério universitário. Porém, este tipo de iniciativas parecia estar mais dependente da ação particular das individualidades e do apoio dos seus meios académicos, nunca chegando a implementar-se uma verdadeira política científica consistente, como prova o malogro da *Junta de Orientação de Estudos*, instituída em 1923 e que nunca chegou a operar. Decalcado dos modelos internacionais de organismos públicos similares – *La Caisse des Recherches Scientifiques* (França, 1901-1935), *Consiglio Nazionale delle Ricerche* (Itália, 1923-1945) ou *Junta para Ampliación de Estudios y Investigaciones Científicas* (Espanha, 1907-1939) – antevia em prol do progresso da cultura da mocidade portuguesa, a atribuição de bolsas de estudo no estrangeiro e abertura de novos institutos científicos para o seu acolhimento aquando do regresso, logrando das suas atividades e experiências pedagógico-científicas para a formação das gerações vindouras.

A sua materialização acabaria protelada até à instauração da Ditadura Militar com a criação da *Junta de Educação Nacional* em 1929, um organismo permanente junto do Ministério da Instrução Pública, que comutava a intervenção do C.S.I.P. no que à cultura científica e intelectual dizia respeito¹³⁷. Quer o decreto da sua criação¹³⁸, quer o do seu regulamento¹³⁹ frisavam a importância desses vetores: aproximar as instituições educativas e culturais portuguesas ao panorama europeu, aperfeiçoar os quadros docentes dos ensinos superior e universitário¹⁴⁰, estimular a especialização científica e técnica dos licenciados e reforçar o intercâmbio internacional com outros centros de alta cultura. A vinculação Ciência e Cultura ficavam assim indissociáveis na ótica do Estado português, uma vez que a *J.E.N.* tinha como serviços primordiais: «bolsas de estudo, auxílio e fomento a investigações científicas e expansão cultural e intercâmbio cultural»¹⁴¹.

Especificamente sobre a intervenção para o estímulo da Ciência, a aposta passava pela concessão de bolsas de estudo para especialização científica em missões no país, colónias ou estrangeiro para um público suficientemente heterogéneo: jovens diplomados,

¹³⁷ Para uma análise mais detalhada sobre todo este processo de organização e promoção da investigação científica no Portugal do século XX vd., por exemplo, Rollo et al. 2012, Fitas et al. 2014 ou Alves e Araújo, 2015.

¹³⁸ Decreto n.º 16 381, de 16.01.1929. *Diário do Governo*, I série, n.º 13, 122-124.

¹³⁹ Decreto n.º 17 037, de 24.06.1929. *Diário do Governo*, I série, n.º 143, 1536-1542.

¹⁴⁰ Recorde-se que, logo no ano imediato, seria fundada a quarta instituição universitária portuguesa: a Universidade Técnica de Lisboa, que congregou várias das escolas superiores técnicas existentes na capital.

¹⁴¹ Pelo Decreto n.º 19 552, de 01.04.1931, num processo de remodelação estrutural acabou igualmente subordinado à gerência da *J.E.N.* um serviço de aperfeiçoamento artístico.

professores da rede escolar pública, pessoal dos institutos de investigação científica, funcionários públicos de outros ministérios ou personalidades de méritos científicos e intelectuais consagrados. Cumpridos os planos de trabalho dos bolseiros, esperava-se então rentabilizar a sua formação académica e científico-técnica para o crescimento da riqueza nacional, procurando integrá-los em organismos públicos e privados devidamente articulados com os seus percursos profissionais: centros de estudos, estabelecimentos de ensino dos diferentes níveis de escolaridade, leitorados em universidades estrangeiras ou outros serviços públicos.

O axioma do impulso da investigação científica e elevação cultural com efeitos para os planos interno e externo viria a perdurar pelas décadas vindouras, não obstante os vários reparos de alguns dos dirigentes da *J.E.N.*, em especial Celestino da Costa e Luís Simões Raposo, de uma maior atenção que a primeira mereceria para quebrar o isolamento e a procrastinação da Ciência e Universidade portuguesa em comparação com outras nações. A promoção da qualidade do ensino formativo dos estudantes universitários deveria incidir igualmente na sua sólida e especializada preparação científica, que deveria ser transplantada para o mercado laboral beneficiando a modernização educativa, tecnológica e económica nacional; mas cujo prestígio internacional dificilmente suplantava a maior aposta governamental na divulgação da língua e cultura portuguesa através da rede de leitorados e de intercâmbio intelectual.

Na verdade, a transfiguração do arquétipo de institutos de investigação científica para o de centros de estudos, que poderiam ser de iniciativa pública ou privada, traduziram um certo descuido e resistências académicas perante a criação singular do Centro de Estudos Filológicos, em 1932. Presumivelmente, porque aceitando-se um vínculo anexo às instituições educativas superiores e universitárias, era-lhes facultada maior independência face aos normativos dos seus conselhos académicos, de forma a acentuar a sua tónica de núcleos de investigação menos embrenhados nas exigências quotidianas do magistério. Na prática, sem que uma definição oficial tenha sido propriamente outorgada, almejava-se uma espécie de ensino pós-universitário nos novos centros de estudos, acolhendo e integrando doutorandos e cientistas e apoiando-os na produção e divulgação dos seus trabalhos de investigação pura ou aplicada.

Na lógica centralizadora do Estado Novo e de reorganização do novo Ministério da Educação Nacional de 1936, a extinção da *J.E.N.* não esgotou de todo esses propósitos, embora os restringindo a um maior controlo do poder central num novo organismo superior: a *Junta Nacional de Educação* (J.N.E.) cujas sete secções exerceriam um papel

técnico e consultivo para o «estudo de todos os problemas que interessam à formação do carácter, ao ensino e à cultura»¹⁴². Segundo o seu regimento, a sétima secção para a investigação científica e relações culturais assumiu a designação de *Instituto para a Alta Cultura*, na sua orgânica contemplando duas subsecções para cada uma dessas áreas de ingerência sob o princípio máximo «de promover o aumento do património espiritual da Nação e a expansão da cultura portuguesa, como mais elevada expressão da finalidade educativa do Estado»¹⁴³.

Peculiarmente, o *I.A.C.* não foi dotado de um regulamento próprio pelo que manteve as diretrizes do designado para a *J.E.N.* e nenhuma das subsecções foi formalmente institucionalizada, com a exceção da nomeação ministerial dos seus vice-presidentes e de parte dos vogais, permanecendo na direção a tomada de todas as decisões legais e executivas. Não surpreende assim que as competências da subsecção de investigação científica tenham subsistido na sua organização e funcionamento: bolsas e missões de estudo no país e no estrangeiro, promover e subsidiar centros de estudos e publicações científicas ou fomentar o intercâmbio cultural com outras nações pela representação em congressos, colóquios ou cursos livres. A única novidade foi a criação em 1937 do Serviço de Inventariação da Bibliografia Científica, renomeado em 1948 para Centro de Documentação Científica, para a catalogação das bibliotecas escolares e levantamento da bibliografia científica para agilizar o trabalho científico dos professores, investigadores e intelectuais portugueses e estrangeiros.

Tal como na sua antecessora, o que se verificava é que a cultura científica continuava a ser dominada pela divulgação cultural, numa agenda mais dependente de determinações ministeriais votadas muitas vezes a meras premissas políticas. Contudo, uma nova realidade começava a despontar, a de enquadramento dos antigos bolseiros da *J.E.N.* segundo as suas qualificações e projetos de pesquisa científica ou objetivos profissionais, em centros de estudos devidamente equipados com material técnico e laboratorial, bibliografia e subsídios pecuniários para real e eficaz aproveitamento do seu labor.

Em finais da década de 1940, um dos debates políticos mais acesos foi mesmo o do investimento público na Ciência e a institucionalização da carreira de investigador, para os quais os resultados ficaram aquém dos esperados pelos apologistas da sua proficuidade educativa e económica, sinal de uma mentalidade tradicionalista e autocrata dominante

¹⁴² Lei n.º 1 941, de 11.04.1936. *Diário do Governo*, I série, n.º 84, 411-413.

¹⁴³ Decreto-lei n.º 26 611, de 19.05.1936. *Diário do Governo*, I série, n.º 116, 536-547.

para um Portugal rústico e humilde. De facto, as dotações financeiras para o IAC eram bastante contidas e, até esse mesmo período, as verbas «não ultrapassavam em muito, por exemplo, as que a companhia de bailado do SPN/SNI.» (Ó 1996, 483).

Os primeiros sinais de metamorfose da política científica portuguesa aparecem aliados aos condicionalismos do pós-II guerra, entre as novas prioridades e estratégias de crescimento económico e a pressão internacional para a abertura política do Estado Novo, uma vez mais procurando seguir o exemplo das suas similares como o belga *Fonds National de la Recherche Scientifique* de 1928 ou o francês *Le Centre National de la Recherche Scientifique* e, em particular, o vizinho *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, ambos de 1939. Sem alterar na essência a sua missão funcional, em 1952, o I.A.C. recupera a sua autonomia administrativa sob a denominação *Instituto de Alta Cultura* para «estimular e orientar as faculdades criadoras da Nação nos vários ramos da sua actividade espiritual»¹⁴⁴.

Em termos da sua estrutura orgânica as anteriores subsecções deram lugar aos conselhos de investigação científica e de expansão cultural e às comissões permanente de Ciências e a de Artes e Letras, posteriormente reformuladas por diplomas legais de 1964 e 1969, sem subnegar a maior proximidade com as universidades e escolas superiores perante uma tímida expansão para outros serviços públicos como hospitais, museus, conservatório nacional, etc. De resto, o grande crescimento registado nesta nova fase do I.A.C. ficou a dever-se mais à tendência internacional dos estudos dedicados à energia nuclear, com a instalação de uma Comissão de Estudos de Energia Nuclear em 1954, para a qual foram aumentadas as verbas orçamentais para incremento do número de bolseiros e centros de estudos a ela devotados, em correlação com a recém-instituída *Junta de Energia Nuclear*¹⁴⁵.

Finalmente, em 1967, a rutura do binómio Ciência e Cultura começava a consolidar-se, com a instalação junto da presidência do Conselho de Ministros da *Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica* (J.N.I.C.T.) tendo por «funções planear, coordenar e fomentar a investigação científica e tecnológica no território nacional»¹⁴⁶. Ainda que tivesse como pano de fundo um planeamento da Ciência com fins claramente económicos, procurando desenvolver projetos para o incremento industrial no âmbito dos Planos de

¹⁴⁴ Decreto-lei n.º 38 680, de 17.03.1952. *Diário do Governo*, I série, n.º 61, 415-419.

¹⁴⁵ Taveira, 2003.

¹⁴⁶ Decreto-lei n.º 47 791, de 11.07.1967. *Diário do Governo*, I série, n.º 160, 1337-1342.

Fomento (1953-1974)¹⁴⁷, esvaziou em grande parte o papel do *I.A.C.* agora condicionado exclusivamente aos interesses máximos do Ministério da Educação Nacional.

Até à revolução democrática de 1974, a sua intervenção no plano das pesquisas científicas ficou restrito ao planeamento educativo dos estabelecimentos universitários e de ensino superior, persistindo na atribuição de bolsas de estudo e financiamento de centros de estudos, cada vez mais orientados para apoio à formação doutoral e renovação dos conteúdos programáticos. Ingloriamente continuando a lutar contra um problema estrutural capital – o da insuficiência de recursos financeiros e técnicos adjudicados pelos orçamentos do poder central –, o que não deixou de embargar a afirmação de uma sólida política científica portuguesa ao longo de todo esse período.

Amândio Tavares: planeamento e gestão científica no *I.A.C.* (1942-1967)

A nomeação do professor valpacense Amândio Tavares para o *I.A.C.* aparentou alguma surpresa na sua nomeação ministerial em 1942¹⁴⁸, como vice-presidente da 1.^a subsecção – investigação científica, não se encontrando até aí grandes referências epistemológicas pessoais relativas à política científica portuguesa. Sobretudo, tendo em conta o exemplo de alguns dos seus contemporâneos em funções diretivas análogas nesse organismo, como os escritos e discursos públicos de Celestino da Costa ou Francisco Leite Pinto. Mas inegável é que o seu percurso prévio, quer enquanto professor universitário, quer como investigador, asseveravam provas suficientes para a sua escolha oficial e a sua longevidade no cargo por quase um quarto de século, mesmo tendo-se sempre esquivado à filiação política na União Nacional do Estado Novo¹⁴⁹.

Licenciado (1923) e doutor em Medicina e Cirurgia (1924) pela Faculdade de Medicina do Porto, ainda estudante começou a carreira docente na instituição como 2.º assistente em 1922, sendo discípulo de Joaquim Pires de Lima, professor catedrático de Anatomia Descritiva e diretor do Instituto de Anatomia. Aluno agraciado com várias distinções e prémios académicos ao longo do curso universitário, o seu percurso evolutivo como lente

¹⁴⁷ Brandão, 2014.

¹⁴⁸ Portaria do Ministério da Educação Nacional, de 13.02.1942. *Diário do Governo*, II série, n.º 38, 812-813.

¹⁴⁹ De realçar que Amândio Tavares chegou a ser convidado para ministro da Educação Nacional em 1947, reconhecendo a sua imparcialidade, postura reservada e aceitação pelos meios académicos, que diplomaticamente recusou em favor de uma maior liberdade de intervenção nos demais cargos públicos que ocupava. O seu filho Amândio Sampayo Tavares recorda que o pai nunca demonstrou qualquer interesse pela vida política, nem após várias insistências para se filiar politicamente no regime, desempenhado o cargo de procurador à Câmara Corporativa exclusivamente em representação das universidades (1953-1957).

viria a comprovar as suas qualidades intelectuais e científicas, em cerca de uma década atingiria o corolário máximo ao assumir a cátedra de Anatomia Patológica em 1932.

Justamente, nesse domínio científico sem grande escola em Portugal, Amândio Tavares construiu a sua reputação como um dos principais cientistas e investigadores, tendo conquistado uma das primeiras bolsas da *J.E.N.* para se especializar nesse ramo em França. Ao longo de 1930 frequentou a Faculdade de Medicina de Paris e o Instituto de Cancro, sob direção de Gustave Roussy, que motivos de saúde o levaram a interromper e a regressar para continuar os estudos como bolseiro no país. Isto mantendo uma constante correspondência e diálogo com os colegas franceses que conhecera e também outros espanhóis, deslocando-se frequentemente ao país vizinho para conferências e cursos de verão, já que detinha a fluência linguística em ambos os idiomas. Em inícios da década de 1940, o catedrático portuense granjeara já um reconhecimento internacional por linhas de investigação inéditas no âmbito da Histopatologia e Oncologia, apresentando um dos maiores índices de bibliografia científica portuguesa publicada em títulos nacionais e estrangeiros, culminado com a criação e direção no Porto do Centro de Estudos de Anatomia Patológica do *I.A.C.* em 1941.

Perante este percurso não parece muito abalizada a afirmação do seu antigo mestre Abel Salazar, em confiança ao demissionário Celestino da Costa, de que: «o Tavares é um homem trabalhador, mas não tem nem a cultura, nem a larga experiência, nem o largo contacto e conhecimento dos meios científicos que o Prof. Celestino possui» (Coimbra 2006, 186). O que não deixava até de ser um contrassenso de realidades que o novo cargo comportava, quer pela sua experiência pessoal como bolseiro, quer pela instalação de raiz e com poucos meios da sua unidade de investigação na qual precocemente começou a constituir escola com a preparação doutoral de vários dos seus investigadores. Por outro lado, no respeito pela equidade entre instituições para a direção do *I.A.C.*, com Gustavo Cordeiro Ramos pela Universidade de Lisboa como presidente e Luís Cabral da Moncada de Coimbra como vice-presidente da subsecção de relações culturais, Amândio Tavares assumia-se como o representante mais bem cotado pelo Porto.

Sem jamais ter abandonado as suas funções no magistério universitário, que chegou a acumular com a de reitor da Universidade do Porto (1946-1961), nas posteriores reformulações orgânicas do *I.A.C.* foi reconduzido como presidente do conselho de investigação científica em 1952 e de membro do conselho superior em 1964. Até 1967 deteve um papel ativo nas questões relacionadas com a promoção e divulgação da Ciência portuguesa, exercendo ainda a presidência da *Associação Portuguesa para o Progresso*

das Ciências (1950-1965) e de conselheiro do *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* (desde 1946), altura em que foi exonerado das funções nesse organismo ministerial resultantes da idade e da criação da *J.N.I.C.T.*

Unicamente, nas duas fontes documentais atrás mencionadas encontram-se algumas das suas matrizes quanto à delineação de uma política científica nacional, em muitas linhas seguindo as ideias-chave de Celestino da Costa, António Câmara, D. José Maria Albareda ou até de Ortega y Gasset. A primeira – *O Instituto para a Alta Cultura e a investigação científica em Portugal* (1951) – resultou do aprofundamento da sua comunicação ao III Congresso da União Nacional desse ano em Coimbra, na qual tomou parte com os restantes dirigentes do *I.A.C.* para a análise do papel e resultados do instituto entre 1929 e 1950. Ao que se seguiu um segundo relatório intitulado – *O Instituto de Alta Cultura e a investigação científica em Portugal* (1961) –, que ocupou-se dentro da mesma linha editorial ao exame da década de 1950, com a recolha de elementos e documentos conservados na secretaria da sede à praça do Príncipe Real.

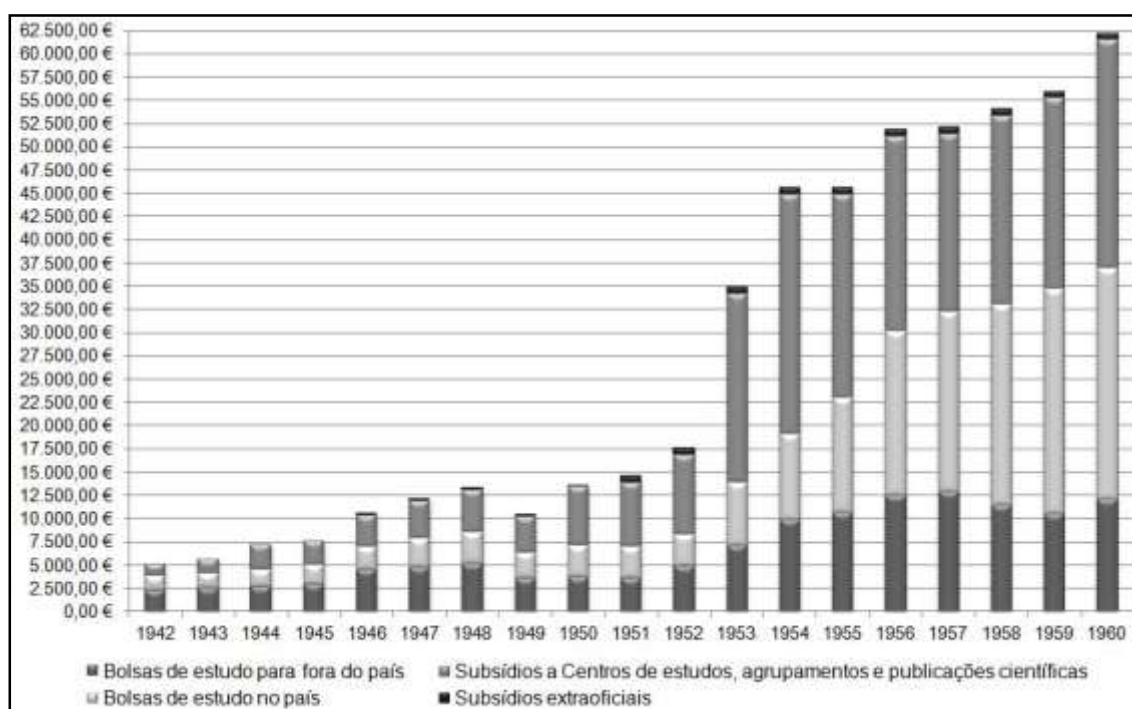
A gestão da investigação científica no quadro do *I.A.C.* para Amândio Tavares começava, desde logo, por representar uma contrariedade na divisão de recursos e financiamentos com a pasta da Cultura, frisando frequentemente a reduzida despesa orçamental para a subsecção que lhe fora delegada. Se analisarmos o período de 1942-1960, considerando os seus três principais serviços – bolsas de estudo internacionais, bolsas de estudo nacionais e subsídios a centros de estudos e publicações – o montante global cifrou-se em 511.774,56€ com um predomínio para o financiamento das unidades de investigação (cerca de 219€) sobre os bolseiros no país (c. 165€) e fora do país (c. 127€)¹⁵⁰. Acrescia-se a isto as subvenções de entidades privadas estrangeiras – a *Fundação Rockefeller* desde 1936 e o *Consejo Superior de Investigaciones Científicas* a partir de 1951, com um valor total de 8.795,17 €, posteriormente complementadas com os apoios pecuniários da Shell Portuguesa e, desde 1956, da Fundação Gulbenkian¹⁵¹ e da SACOR.

¹⁵⁰ Atente-se em comparação, como um possível valor de referência monetário, ao investimento económico original de cerca de 37.908,64€ consignado no I Plano de Fomento (1953-1958) para o território português e de cerca de 29.927,87€ para o Ultramar.

¹⁵¹ Vd., relativamente ao apoio prestado ao desenvolvimento da Ciência e Cultura portuguesa pela Fundação Calouste Gulbenkian, Barreto 2007.

Gráfico I

Dotações anuais da subsecção de investigação científica do *I.A.C.* (1942-1960)



Fonte: Tavares 1951, 14-17 e 1961, 26-27¹⁵².

Em termos genéricos, os investimentos na Ciência assegurados pelo *I.A.C.* até ao final da II guerra eram significativamente pouco expressivos, aparente resultado da contração económica mundial, com um ligeiro aumento das verbas em 1946 e abruptamente interrompido em 1949. Ao nível de instalação de centros de estudos, só entre 1940-1946 foram criados perto de duas dezenas destes núcleos de investigação, quer para alojar os bolseiros vindos do estrangeiro para prossecução dos seus trabalhos, quer outros tantos novos bolseiros no país que a instabilidade bélica internacional não aconselhava a missões exteriores. Somente na década de 1950, o financiamento público entrou numa gradual tendência crescente anual, de perto de 13.500€ em 1950 para mais do quádruplo em 1960 com pouco mais de 62.000€.

Porém, mais do que os potenciais objetivos de planificação económica e educativa no pós-guerra radicados num incremento do trabalho científico, este crescimento exponencial ficou a dever-se principalmente aos estudos envolvendo a energia nuclear, primeiro pela comissão provisória de 1952 e passado dois anos pela *Junta de Energia*

¹⁵² Os valores originais na divisa de escudos foram convertidos para a referência monetária do euro. Sobre o financiamento da *J.E.N./I.A.C.* no âmbito cronológico prévio, vd. Araújo 2015, 121-125.

Nuclear, pelo aumento do número de bolseiros e fundação de centros de estudos junto das universidades com esse propósito. De notar que, entre 1952-1960, esta despesa específica saldou-se em perto de 215.815 €, verba esta que representava per si 35% «da despesa total dos serviços de pesquisa científica do Instituto, o que permite ajuizar da importância que se lhes atribuiu» (Tavares 1961, 78).

Apesar de tudo, esta orientação científica não entrava em rutura com as anteriores matrizes que se vinham definindo desde os primórdios da *J.E.N.*, tanto ao nível da preparação científica e técnica dos bolseiros para o seu aproveitamento nos sectores do ensino, indústria e demais serviços, como do funcionamento dos centros de estudos como espaços privilegiados para acolher os bolseiros doutorados em carreiras de investigação e de oferecer algumas bases em pesquisa científica aos recém-diplomados antes de uma eventual especialização além-fronteiras. São estas premissas formuladas numa ótica de alcance futuro, a exemplo do defendido por Celestino da Costa¹⁵³, que residem na génese da política científica de Amândio Tavares de alargar a um maior número de indivíduos e instituições educativas essas esferas da sua subsecção do *I.A.C.* para a modernização tecnológica, pedagógica, económica e social portuguesa.

Outra das tónicas que sustentava era a ligação Ciência e Universidade, inscrita no arquétipo humboldtiano da associação ensino e investigação na formação superior, quiçá pela sua experiência pessoal como lente e investigador na Faculdade de Medicina do Porto. Depreende-se das observações de Amândio Tavares que a organização do trabalho científico deveria passar preferencialmente pelo processo educativo dos futuros licenciados, uma vez que uma formação básica em investigação iria concorrer para a sua melhor preparação profissional e técnica, não devendo assim os centros de estudos se enclausurarem meramente no reduto da cientificidade. Junto dos alunos dever-se-ia procurar despertar o gosto pela pesquisa e a construção do saber, ao invés da simples transmissão em aulas magistrais, garantia para uma preocupação individual de atualização futura dos seus conhecimentos.

Aliás, o seu papel tornava-se tão mais imprescindível porque, tendo em consideração as exigências do serviço docente e o escasso tempo para as pesquisas científicas, eles eram igualmente a garantia no apoio aos percursos doutorais de estagiários e assistentes para posterior rejuvenescimento dos quadros docentes e progresso do próprio conhecimento científico e cultural. O que acabava por tornar redundantes as discussões nos círculos

¹⁵³ Entre outras referências do autor, Costa, 1939.

académicos sobre a institucionalização da carreira de investigador, perfeitamente validada para aproveitamento do potencial humano dos antigos bolseiros em outras funções que não exclusivamente as de magistério, ou do financiamento de trabalhos entre os ramos da ciência pura e aplicada, qualquer um deles com lugar de destaque entre as finalidades da formação universitária e superior.

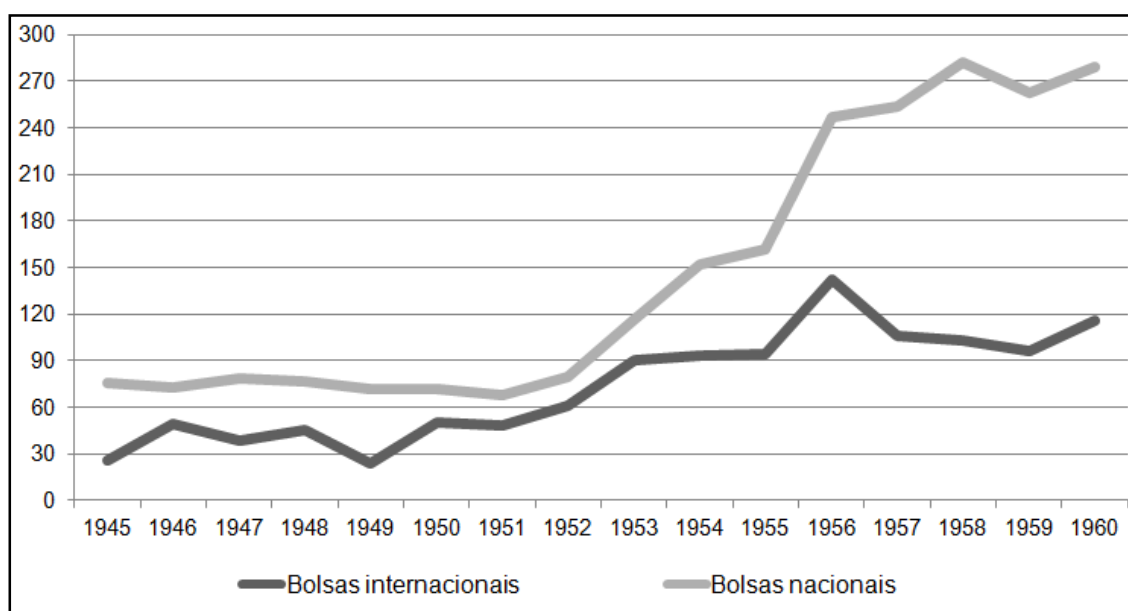
Por último, um outro reparo crítico era o da subalternidade coordenadora confiada ao *I.A.C.* no fomento da investigação científica portuguesa, face ao aparecimento de outros tantos organismos públicos com uma missão similar nas suas áreas de competência: *Junta das Investigações Coloniais*, *Estação Agronómica Nacional*, *Instituto Nacional de Investigação Industrial*, *Laboratório Nacional de Engenharia Civil*, etc. A falta de um planeamento centralizado entre diferentes jurisdições, obedecendo a diferentes ministérios e aos seus respetivos programas de atuação, debilitavam uma melhor eficiência na gestão de recursos, pessoal e projetos de investigação num plano interno para o desenvolvimento científico e técnico. Obviamente, nem o próprio papel de Amândio Tavares como gestor de Ciência dentro da orgânica da subsecção era preponderante, perante as propostas das próprias instituições educativas e da tomada de decisões ao nível da direção, frequentemente acatando-se os desígnios políticos dos diferentes ministros da Educação Nacional.

O serviço de bolsas de estudo para fora do país do *I.A.C.*: dinâmicas de internacionalização científica do pós-II guerra à guerra colonial

Um dos serviços mais conhecidos do *I.A.C.* – o das bolsas de estudo para fora e no país – foi igualmente um dos mais afamados na sua estrutura funcional para o incremento investigação científica, facultando o acesso a estudos de inicialização ou especialização científica numa heterogeneidade de domínios do saber. Todavia, ele é também um dos mais complicados de análise, perante a extensão de reconstituição de processos individuais ainda por levantar, pois os dados compilados nos relatórios obedecem a um critério de atribuição de bolsas anuais, sem necessária correlação com uma atribuição nominal por indivíduo. Deste modo, sendo vários os casos de bolseiros com renovações de contratos com o instituto, foi apenas passível de se apurar que entre 1929-1950 foram 756 os indivíduos classificados como bolseiros no conjunto das duas tipologias previstas, número que subiu para os 1115 bolseiros no decénio seguinte.

Gráfico II

Bolsas de estudo para investigação científica do I.A.C. (1945-1960)



Fonte: Tavares 1951, 13-36 e 1961, 29-54.

Concretamente ao período do pós-guerra e até 1960, vésperas da eclosão da guerra colonial portuguesa com graves implicações na vida do país e de redefinição do modelo político-económico do Estado Novo, o universo global de bolsas ratificadas atingiu os 3534 com uma notória preponderância anual das bolsas de estudo no país: 2352 processos numa despesa de 160,088,68€ em contraste com 1182 internacionais na ordem de 119.948,38€. Contrariamente, numa distinção individual para a década de 1950, o número de bolseiros internacionais foi de 572 superando ligeiramente os 543 beneficiados com estudos em estabelecimentos educativos nacionais. Duas razões podem ajudar a explicar tal facto, primeiro a distinção das bolsas internacionais puderem estender-se entre estágios mais ou menos longos e missões de estudo de curta duração, e a necessidade premente de especialização além-fronteiras impostas pela aposta nos estudos de energia nuclear com 205 bolsas entre 1954-1957.

Centrando a atenção apenas nesta rubrica das bolsas para fora do país na década nomeada, espelhando os rumos da internacionalização da Ciência portuguesa, por áreas científicas a energia nuclear impôs-se entre as demais, congregando estudos em disciplinas como Física, Geologia, Matemática, Química e Mineralogia (205 bolsas – 21,6%), logo seguida, a título individual, pela Medicina (138 – 14,54%) e Engenharia (101 – 10,64%). Mas já na distribuição pelos outros domínios científicos e tecnológicos eram as Humanidades que lideravam (154 bolsas – 16,23%), acompanhada pelas Ciências

Médicas e da Saúde (149 – 15,7%), as Ciências Sociais (137 – 14,44%), as Ciências da Engenharia (112 – 11,8%), as Ciências Agrárias (104 – 10,96%) e as Ciências Exatas e Naturais (88 – 9,27)¹⁵⁴. Peculiarmente, mais do que a inovação tecnológica apregoada e concretizada por intercessão da *Junta de Energia Nuclear*, o retrato de investigação científica do *I.A.C.* parecia, assim, também ela acentuar a expansão da cultura portuguesa para o exterior como forma de realçar o prestígio do Estado Novo e a procura da sua asserção internacional.

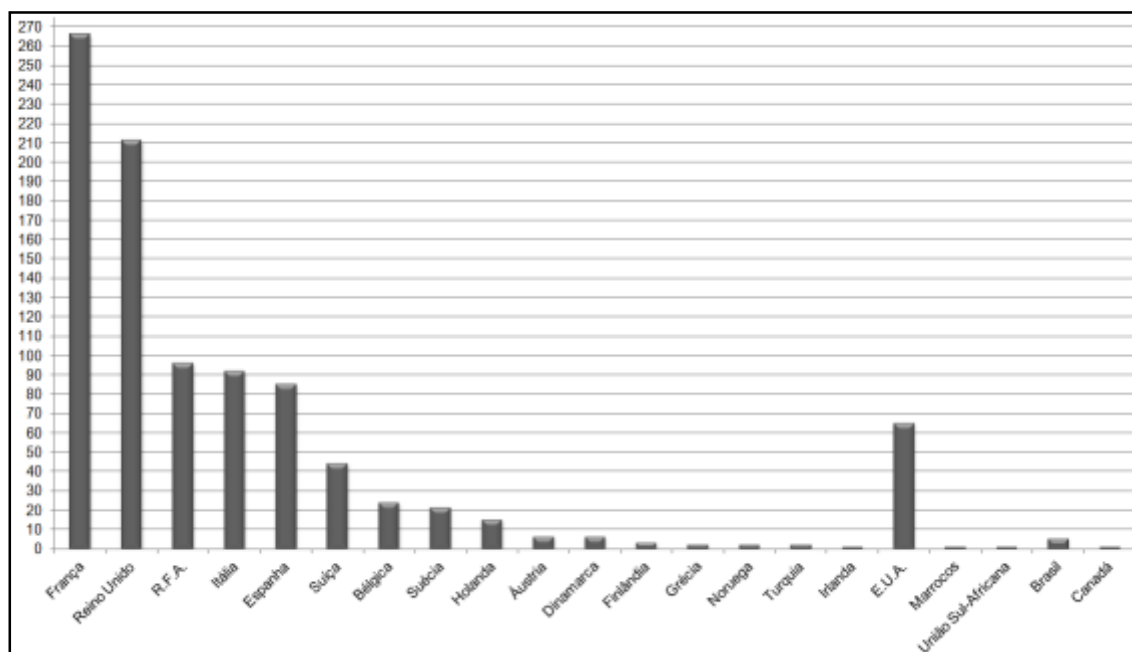
A ingerência da política diplomática portuguesa no contexto do pós-guerra, entre os receios do expansionismo soviético e a gradual integração nos organismos do bloco ocidental (Plano Marshall, OECE, NATO, BIRD e FMI), fica ainda pautada pelos destinos escolhidos pelos bolseiros que estudaram ou estagiaram fora do país, alguns dos quais em mais do que uma nação, mas todas localizando-se no mundo capitalista esboçado pela Guerra Fria. Sem qualquer alteração ao panorama dos anos de 1930-1940, os principais destinos continuavam a ser a França, o Reino Unido e a nova República Federal da Alemanha (573 bolsas – 60,38%), mais de metade do conjunto dos restantes países do continente europeu (303 – 31,93%), com a novidade da inclusão de países como a Finlândia, Grécia, Turquia e Irlanda.

Fora da Europa o leque de países de acolhimento de bolseiros portugueses também se alargou a novas paragens (73 bolsas – 7,69%), como o Canadá e o Brasil, embora este incluindo estudiosos fora do âmbito do Acordo Cultural Luso-Brasileiro de 1941. Os E.U.A. permaneciam como a nação mais procurada, na sequência de uma certa estagnação das atividades das universidades e laboratórios europeus no período imediato aos últimos anos e fim da II Guerra Mundial, e dos apoios prestados pela *Fundação Rockefeller* e depois o *Acordo Fulbright* em 1960. Decisivo em todo este processo de internacionalização foi a assinatura de acordos e convénios entre o Estado Novo e outros estados europeus para o intercâmbio científico e cultural: o *British Council*, o *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*, o *Institut Français du Portugal*, a *Alexander von Humboldt-Stiftung* e a *Deutscher Akademischer Austauschdienst*.

¹⁵⁴ A classificação por domínio científico foi revista e atualizada para a classificação “Fields of Science and Technology (FOS)”, apresentando naturais discrepâncias com a ordenação original resultante da realocização de algumas áreas do saber.

Gráfico III

Bolsas de estudo para fora do país do *I.A.C.* (1951-1960)



Fonte: Tavares 1961, 29-38.

Graças a esta reaproximação europeia no pós-guerra não só os bolseiros portugueses puderam continuar os seus estudos além-fronteiras, como outros tantos seus colegas de diferentes nacionalidades começaram a procurar com maior frequência os estabelecimentos educativos, arquivísticos e museológicos nacionais para realizarem trabalhos de índole preferencialmente culturais e linguísticos sobre Portugal. Além disso, em paralelo, a internacionalização científica portuguesa beneficiou igualmente dos subsídios para a participação de delegações nacionais em encontros e conferências internacionais e a vinda ao nosso país de categorizados professores e cientistas estrangeiros para colóquios, missões de estudo e regência de cursos de especialização e seminários nos centros de estudos do *I.A.C.* e universidades: Angel Echeverri, Clement Price Thomas, Giuseppe Papi, Marguerite Lefèvre, Pedro Calmon, ou George Thomson, Prémio Nobel da Física de 1937, entre outros.

Conclusão: a investigação e internacionalização da Ciência no Estado Novo

O processo de organização do trabalho científico no Portugal do Estado Novo pode ser genericamente classificado de moroso e complexo no período de 1940-1960, quase sempre projetado e revisto num contexto circunscrito ao sistema educativo universitário e superior nacional, sem que as finalidades da sua aplicação prática aos sectores de produção económica tivessem vingado seriamente até à fundação do *J.N.I.C.T.* Assim,

entre 1936 e 1967, a delegação no *I.A.C.* dos serviços de investigação científica acarretaram uma série de condicionantes para a constituição de uma verdadeira política e comunidade científica para uma influência global no plano interno, muito além da sua subordinação às diretrizes do Ministério da Educação Nacional.

Em primeiro lugar, porque na vigência da composição bicéfala Ciência-Cultura do *I.A.C.*, desde logo obrigava a uma repartição de investimentos e objetivos estratégicos entre os dois campos de intervenção pública, que tendencialmente favorecia a subsecção das relações culturais no espírito da difusão da política cultural e da língua e cultura portuguesas pelo mundo. Disso era exemplo, como forma de marcar a presença portuguesa além-fronteiras, o maior cuidado prestado pelos serviços ministeriais à rede de leitorados e cadeiras de estudos portugueses em universidades estrangeiras.

A falta de um regulamento próprio e a concorrência de outros serviços governamentais com segmentos de pesquisa científica, dispersão que noutros organismos estrangeiros homólogos não se verificava, contribuíram para um papel subalterno do *I.A.C.* na defesa de um visão da instrumentalização da Ciência como fonte de progresso tecnológico e social. A natural submissão aos desígnios políticos na sua qualidade de organismo público técnico-consultivo, em paralelo, foram imiscuindo-se na internacionalização da sua política científica na seleção prévia dos convénios académicos e culturais homologados e da orientação dos seus bolseiros e centros de estudo nos intercâmbios pessoais e institucionais dentro das redes científicas mundiais.

A figura de Amândio Tavares enquanto ator da política científica no instituto, embora não se impondo tanto enquanto ideólogo como de gestor essencialmente pragmático e crítico, revela alguns desses bloqueios sentidos ao longo dos vinte e cinco anos em funções. O parco investimento concedido à investigação científica, a resistência ao reconhecimento dos graus académicos em estabelecimentos estrangeiros, as querelas em torno de uma carreira profissional de investigador, a conciliação das vontades dos estabelecimentos educativos universitários e superiores marcados por disparidades nas suas orgânicas educativas e áreas do conhecimento ministradas, etc. Conquanto, o período entre 1942-1967 seja um período de expansão do sistema científico português, quer pelo aumento do número de bolseiros financiados nos seus projetos de especialização científica, quer pela ampliação da rede de centros de estudos em diversos organismos públicos.

Uma das características mais pessoais da dinamização da sua política científica no *I.A.C.* resultou da sua valência como professor e investigador universitário, ciente de que a

preparação científica dos alunos era um patamar essencial na sua formação académica, o que implicava uma maior aposta nos centros de estudos anexos às instituições educativas. Além de despertar vocações entre as novas gerações estudantis e de sustentar formações pós-graduada rumo a doutoramentos, sendo vasta a lista de futuros lentes universitários com passagem como investigadores pelo instituto, os mesmos permitiriam acolher os antigos bolseiros que continuaram os seus estudos e transmitiram os conhecimentos e técnicas assimiladas além-fronteiras, coibindo a cristalização dos saberes e finalidades formativas da Universidade em Portugal num desafio constante de renovar a cientificidade e universalidade do seu ensino.

O que teve igualmente os seus méritos para a produção e divulgação da Ciência no panorama internacional, expressivo pela crescente representatividade nacional e presença de professores e cientistas portugueses em múltiplas conferências e publicações científicas pelo exterior. Ou até do apoio financeiro através dos programas científicos celebrados com entidades estrangeiras para a circulação dos bolseiros portugueses, num claro propósito de acentuar uma integração europeísta, estreitando as relações diplomáticas com o mundo ocidental após a duplicidade da neutralidade na II Guerra Mundial. No qual o anterior fomento dos estudos culturais e tecnológicos nas áreas das Ciências Sociais e Humanas, Medicina e Engenharia, em particular a partir de meados dos anos de 1950, finalmente se orientou mais para os imperativos industriais e económicos de uma eventual aplicação da energia nuclear em Portugal, que já congregara a atenção da maioria das principais potências mundiais.

Todo um paradigma de conceber e promover a Ciência portuguesa na busca de uma perseverante modernização do saber e da técnica numa aparente autonomia administrativa do *I.A.C.*, mas que na realidade quase sempre se encontrava condicionada aos ditames políticos e ideológicos do Estado Novo, que Amândio Tavares sensatamente sintetizou nas suas singularidades:

«Em suma: ainda que modesta, defeituosa ou deficiente, a organização do labor científico entre nós tem dado seus frutos e – neste aspecto, como em outros – não se pode negar que o Instituto tenha em boa parte alcançado o objectivo, que lhe fora apontado, de estimular e orientar as faculdades criadoras da Nação nos vários ramos da sua actividade espiritual. [...] Módicas são, por certo, a maior parte das verbas concedidas, mas a sua conscienciosa aplicação, o rigoroso critério na selecção de candidatos a bolseiros e dos serviços beneficiados e, bem assim, a dedicação dos seus dirigentes e colaboradores – a quem, mais uma vez, rendemos o devido preito –, têm permitido tirar delas apreciável rendimento. Bem

se pode dizer que os resultados alcançados ultrapassam o que seria natural esperar de tal modéstia de recursos» (Tavares 1961, 90).

Fontes e Referências bibliográficas

Fontes impressas

Arquivo Histórico Camões. *Livros de actas da direcção do I.A.C.* (1942-1967).

Diários de Governo da República Portuguesa.

Tavares, Amândio. *O Instituto para a Alta Cultura e a investigação científica em Portugal (1929-1950)*. Lisboa: Instituto para a Alta Cultura, 1951.

Tavares, Amândio. *O Instituto de Alta Cultura e a investigação científica em Portugal (1951-1960)*. Lisboa: Instituto de Alta Cultura, 1961.

Testemunho oral

Entrevista ao Prof. Dr. Amândio Gomes Sampayo Tavares (1928-2016).

Referências bibliográficas

Alves, Luís A., e Francisco M. Araújo. “Camões – Instituto da Cooperação e da Língua (Portugal).” *Revista Internacional de Lingüística Iberoamericana*, 25 (2015): 53-66.

Alves, Luís A., e Francisco M. Araújo. “Rumos da internacionalização na história da U.Porto.” In *Percursos da internacionalização na Universidade do Porto – uma visão centenária*, ed. Pedro Teixeira, 83-173. Porto: U.Porto-Edições Centenário, 2014.

Araújo, Francisco M. “The University of Porto in the path of European Science: innovations, exchanges and resistances during World War II.” *Debater A Europa*, 13 (2015): 119-141.

Barreto, António, coord. *Fundação Calouste Gulbenkian – cinquenta anos (1956-2006)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

Brandão, Tiago. *A Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica (1967-1974)*. Lisboa: FCSH/UNL, 2012.

Coimbra, António, org. *Abel Salazar: 96 cartas a Celestino da Costa*. Porto: Gradiva, 2006.

Costa, A. Celestino da. *O problema da investigação científica em Portugal*. Coimbra: Oficina Atlântica, 1939.

Fiolhais, Carlos e Décio Martins. *Breve história da ciência em Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade, 2010.

Fitas, Augusto, João Príncipe, Maria de Fátima Nunes e Martha Bustamante. *A Junta de Educação Nacional e a investigação científica em Portugal no período entre guerras*. Vale de Cambra: Caleidoscópio, 2014.

Nehru, Jawaharlal. *Jawaharlal Nehru's Speeches: vol. I*. Bombay: Ministry of Information and Broadcasting, 1949.

Ó, Jorge R. "Instituto de Alta Cultura." In *Dicionário de História do Estado Novo*, ed. Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito, 482-483. Lisboa: Bertrand Editora, 1996.

Rollo, Fernanda, Maria Inês Queiroz, Tiago Brandão, Ângela Salgueiro. *Ciência, Cultura e Língua em Portugal no século XX: da Junta de Educação Nacional ao Instituto Camões*. Lisboa: Instituto Camões-Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2012.

Salgueiro, Ângela. *Ciência e Universidade na I República*. Lisboa: FCSH/UNL, 2015.

Taveira, Maria Amélia. *Génese e instalação da Junta de Energia Nuclear*. Lisboa: FCT/UNL, 2003.

**PORTUGAL, O ESTADO NOVO, ANTÓNIO DE OLIVEIRA
SALAZAR E A ONU: POSICIONAMENTO(S) E (I)LEGALIDADES
NO PÓS II GUERRA MUNDIAL (1945-1970)**

Ana Campina e Sérgio Tenreiro Tomás

Resumo: A análise do discurso e da retórica de António de Oliveira Salazar, e do Estado Novo, as Relações Internacionais e Diplomáticas portuguesas são reveladoras da disparidade entre a imagem criada pelo discurso e pela realidade. Portugal, pelo seu posicionamento geopolítico, desempenhou um importante papel durante a II Guerra Mundial pela Neutralidade Colaborante, com os Aliados e com Hitler. As Relações Internacionais com a ONU, como com outras Organizações, foram diplomáticas mas complexas pelo Império Colonial. Salazar não contestou nem se sentiu obrigado a implementar as medidas solicitadas. Com a Guerra Colonial Portugal recebeu diversas “chamadas de atenção”, em particular pela ONU, que ignorou e em nada mudando a luta armada, com resultados catastróficos para todos e com a morte de milhares de militares, assim como com consequências físicas e psicológicas para os sobreviventes. Indubitavelmente Salazar gerou uma imagem díspar da realidade na qual se violavam os Direitos Fundamentais e Humanos.

Palavras-Chave: Salazar, Estado Novo, Discurso, ONU

Title: Portugal, Estado Novo, António de Oliveira Salazar and the UN: Position(s) and (i)legalities in the post World War II (1945-1970)

Abstract: The analysis of António de Oliveira Salazar and the Estado Novo speech and rhetoric, the Portuguese International Relations and the Diplomacy are clear concerning the “distance” between the image created by the speech and the reality. Portugal, by his geopolitical position, had an important role during the II World War by the Cooperating Neutrality, with the Allies and with Hitler. The International Relations with United Nations, as well as with other Organizations, were diplomatic but complex due the Colonial Empire. Salazar did not disputed but didn’t feel the obligation in implementing the asked measures. With the Colonial War Portugal received different “attention calls”, particularly by UN, that were ignored and nothing has changed the armed struggle, with catastrophic results to everyone with the death of thousands of military, as well as, with serious physical and psychological consequences to the survivors. Doubtless, Salazar generated a different image comparing to the reality where the Fundamental and Human Rights were violated.

Keywords: Salazar, Estado Novo, Speech, UN

Estado da Questão

Portugal no pós II Guerra Mundial (II GM), as Relações Internacionais, a envolvência, a ação e posicionamentos políticos, económicos, sociais e mesmo religiosos, exige uma interpretação da simbiose entre a imagem gerada pelo Estado Novo e a efetivação de ações secretas (nacionais e internacionais). Geopoliticamente teve sempre uma ação interventiva e se durante a II GM Salazar se declarou neutro e não interveio, este manteve uma relação diplomática com Hitler. As migrações de, para e por Portugal foram uma realidade durante o Estado Novo, muitos milhares de portugueses emigraram, em fuga à violência do regime, para outros cidadãos de outras nacionalidades, o país (e algumas colónias) era um local de passagem, facto que diplomaticamente teve um peso no rumo da história europeia, apesar de pouco valorizada devendo ser recordada.

Portugal, no Ultramar, não só não respeitava os nativos desses Estados, mas explorava-os, torturava-os, com uma inequívoca violação pública de Direitos Fundamentais, e em algumas situações, tomada como uma necessidade e quase “troféu”. Tal originou diversas advertências da ONU ignoradas por Salazar. Quanto à reconstrução da Europa, a ONU teve um papel de relevada importância, porque colocou a questão humana no centro dos seus trabalhos e objetivos. Recorde-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, a qual, à data, não só não foi reconhecida pelo Estado Novo, como foi criticada na retórica Salazarista. O posicionamento de “desafio” para com a Comunidade Internacional, numa contraposição entre a imagem gerada e a efetivação das suas ações violadoras dos direitos fundamentais e humanos dos portugueses, os que residiam no Continente e Ilhas, e ainda nas Colónias, mas em particular aos nativos dos países colonizados. As ilegalidades eram atrozes, as recomendações foram muitas e “ameaçadoras” mas Salazar não abdicou do seu posicionamento. Em 1960 a Assembleia Geral da ONU elencou as colónias portuguesas a quem deveria ser dada independência, mas Salazar recusou sempre aceder às suas orientações, ocultando informação o que gerou um grande desconhecimento de tais territórios. Já durante a Guerra Colonial em África, que teve início em 1961, muito sangrenta e veemente repudiada pelas Nações Unidas e pela Comunidade Internacional, Salazar nunca abdicou da sua ação militar com a pretensão de impedir a descolonização. Ainda assim, conseguiu manter um posicionamento diplomático que foi de tal ordem controlado e manipulado o qual se manteve sem gerar “guerras ou guerrilhas” internacionais, com outros Estados.

Assim, Portugal, sob a governação de Salazar, na reconstrução pós II GM teve um papel de “omissão” sob a batuta do “*Orgulhosamente sós*”, lema que estava sempre presente

nas suas ações de propaganda e nos seus discursos, conseguiu gerir uma imagem dispar da realidade, violando todos os documentos internacionais de Direitos Humanos, em particular com a Guerra Colonial. Em conclusão, não podemos deixar de salientar a disparidade entre a sua retórica de Direitos Humanos e a sua ação, mantendo sempre relações internacionais diplomáticas, minimamente expressas ou assumidas internacionalmente, promovendo uma vida social de medo, violência e ações punitivas para com os portugueses.

António de Oliveira Salazar, o Estado Novo e as Relações Internacionais

Se remontarmos ao séc. XX em Portugal, deparamo-nos com a peculiar História de Portugal: António de Oliveira Salazar, o regime que instaurou pela Constituição da República Portuguesa de 1933, o qual teve uma duração de cerca de quatro décadas, tendo implementado para o Estado e para os seus cidadãos, os Portugueses, uma vida apoiada em Autoritarismo, Repressão e Opressão dos Direitos Fundamentais.

Política, económica e socialmente, numa ação apoiada numa invulgaridade da imagem promovida pelos Discursos e pela Retórica (discursos, entrevistas, artigos, documentos e legislação de Estado, em particular a Constituição da República e o seu Art.º 8º: Portugal e os portugueses vivenciaram uma *aparente* defesa e promoção que se traduzia numa *efetiva violação* e privação dos seus Direitos Fundamentais. Daqui, decorria toda uma violência física e psicológica exercida pela Polícia Política (PIDE): medo, perseguições, prisões sem culpa formada, tortura, e mesmo a morte de milhares de cidadãos.

Quanto ao articulado legal, nomeadamente constitucional, assim como na ação judicial, o Estado Novo primou e valorou tais Direitos, mas o cenário real caracterizou-se pela incongruência no controlo da vida social e individual, das crenças e ações religiosas, da produção artística e intelectual, das publicações (de qualquer natureza), das migrações e movimentações dos cidadãos portugueses (dentro e fora de Portugal continental, tal como nas Colónias) e daqueles que vinham de outros países estrangeiros (altamente controlados). No plano internacional, as Relações Internacionais e Diplomáticas portuguesas, Salazar promoveu uma ação de imagem que “camuflou” a verdadeira ação e posicionamento do Estado Português, não podendo ser esquecido o papel de grande importância das Nações Unidas.

Na sua indelével marca na História Mundial, Portugal desempenhou um papel de relevada importância pelo seu posicionamento Geopolítico, pelo Império Colonial, pelas Relações com seus Homólogos Estadistas (como Hitler, Franco ou Mussolini) e pela adoção de

posicionamentos, no âmbito das Relações Internacionais que foram frequentemente objeto de ocultação e ação dissimulada. A adoção do Isolacionismo¹⁵⁵ numa afirmada posição traduzida num “Orgulhosamente Sós”, não só perante os outros Estados, como perante Organizações Internacionais, em particular com a Sociedade das Nações (que depois se transformou na Organização das Nações Unidas), o posicionamento revelou-se controverso, complexo mas, ainda assim, elementar no decorrer da vida e História de Portugal do século passado.

Portugal e o Império Colonial no Mundo durante o Estado Novo

Sem nunca se dissociar da vida do Estado Novo, o Império Colonial esteve sempre adjacente, pelos territórios e povos subjugados, exigindo uma estratégia, filosofia e sociologia políticas que se revelaram para Salazar irredutíveis e incondicionais, em particular perante os apelos e pressões para a libertação dos povos colonizados.

Foi sempre afirmado, sob as mais diversas formas, a postura ideológica e metodológica de Salazar perante tudo quanto era proveniente de outros países, considerando que tudo representava uma potencial ameaça à sua determinação política e aos seus objetivos traçados para o Estado e para a sociedade. Apoiado num centralismo ideológico e executivo, Salazar objetivava tirar máxima rentabilização das Colónias Africanas, no que respeitava às suas potencialidades, promovendo uma (assustadora) exploração dos indígenas. É neste ponto que residiu a motivação da elaboração do *Acto Colonial* de 1930, anexado à Constituição da República de 1933, o qual explicitava a possibilidade de obrigar os indígenas a trabalhar em obras públicas de interesse geral para a comunidade, o que na realidade se traduzia em trabalho de carácter escravo. O *Acto* tinha como objetivo beneficiar organizações que necessitavam de infraestruturas, assim como os meios de comunicação, entre outras áreas profissionais, as quais pretendiam efetivar as suas atividades económicas. Note-se que esta mão-de-obra africana era ainda objeto de trabalho em países vizinhos, com uma inequívoca atitude de exploração, sob moldes de escravatura, mas, indiretamente, promovida e protegida pelo regime salazarista.

Considerando a conjuntura internacional da década de vinte - do séc. XX - a ascensão e expansão dos nacionalismos exacerbados e das ideias socialistas e comunistas vindas do leste europeu, potenciou-se uma reflexão sobre algumas preocupações com o futuro da

¹⁵⁵ Pensamento e ação política que se caracterizam pelo posicionamento internacional de um Estado de relações mínimas com outros Estados ou Organizações, em particular no que respeita à intromissão nas definições estruturais e organizacionais internas.

nação portuguesa, sendo estas crescentes ainda que sem fundamento, em Itália o fascismo ascendia, em Espanha Primo de Rivera estava no poder, e que na Alemanha o autoritarismo político era uma realidade pela “mão” de Hitler e o seu regime Nazi.

As rivalidades que caracterizaram o papel estratégico de Portugal após a I Guerra Mundial desapareceram mas acentuou-se a Aliança dos Estados visando uma união para o estabelecimento de regras quanto às Relações Internacionais e promoção de condições para a imposição de forças potenciadoras de renovação. Daí surge a *Sociedade das Nações* que se manifestava com um explícito afastamento dos Estados Unidos e da Rússia, o que se revelou um importante e duradouro passo. Quanto às negociações e ao Tratado de Versalhes, os quais contaram com a participação de Portugal, apesar de tal ter-se traduzido num certo desconforto para o poder político, mas ainda assim, o maior afastamento deveu-se às questões que a Sociedade das Nações levantara sobre o Colonialismo português.

A elevação dos interesses e, em sobreposição, das divergências nacionais evidenciaram-se com a II Guerra Mundial¹⁵⁶ e o inerente poder alemão. “A crescente tensão na Europa provoca um aumento da importância estratégica do território português.”¹⁵⁷ Com o final desta Guerra e a vaga de Anticolonialismo subsequente, Portugal foi alvo de críticas e “chamadas de atenção” por parte de Organizações Internacionais. Ainda assim, o Estado Novo desenvolveu uma estratégia de afastamento da Carta das Nações Unidas porque esta estipulava a responsabilidade e os deveres das potências coloniais para com os territórios seus dependentes.

Porém, Salazar e o Estado Novo mantiveram-se imunes às eventuais afetações dos posicionamentos internacionais, não tendo alterado, de nenhuma forma, a política colonial portuguesa, em particular relativamente à Guerra da Descolonização que iniciou em 1961, assim como a todas as consequências adjacentes. Com uma forte incidência

¹⁵⁶ Salazar teve uma atitude e um posicionamento objetivos com a pretensão de preservar Portugal das consequências mais gravosas de um conflito desta natureza, e por estratégia política internacional, o Estado Novo procurou conseguir e manter a neutralidade portuguesa, pela ideologia próxima do Eixo e pela aliança com o Reino Unido, ainda que dada a posição geopolítica tivesse sido pressionado para intervir. Assim, a principal consequência foi a inflação, mas também gerou a escassez de produtos alimentares. Por outro lado, e com uma importância fundamental, a neutralidade de Espanha e as relações decorrentes do Pacto Ibérico, assim como aquela que é apresentada por alguns investigadores, a colaboração secreta com o regime nazi, foi determinante. Finalmente, a posição estratégica de apoio dado aos Aliados com a concessão de facilidades nos Açores, sem que tenha havido qualquer afetação à soberania nacional, certo é que se demonstrou com um contributo muito importante para a sobrevivência no pós-Guerra.

¹⁵⁷ Telo, António José, e Hipólito de la Torre Gómez. *Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000, 112.

num instrumento muito valorizado e utilizado por Salazar, a Propaganda, é inquestionável que a (verdadeira) situação económica não promoveu desenvolvimento efetivo de Portugal, apesar dos dados publicitados como oficiais não correspondiam à realidade. Mais um exemplo do discurso díspar da realidade, comprovada, na promoção de uma imagem imaginária. Portugal assistiu à séria degradação da situação económica com a Guerra Colonial¹⁵⁸ devido aos custos que toda a complexa conjuntura acarretou, exigindo o gasto de reservas de ouro portuguesas. No que concerne à visão humana, há a registar a perda lamentável de milhares de vidas, em particular de jovens militares, os quais foram mobilizados e obrigados a ir para a luta nesta Guerra inglória. A acrescentar o humanamente condenável facto de terem cometido genocídios em comunidades e aldeias, atrocidades e violências cuja dimensão nunca foi, e crê-se que nunca será, conhecida, com consequências transversais para os sobreviventes com marcas físicas e psicológicas irreversíveis.

E numa outra dimensão, mas necessária referência, a relação de *Portugal* com *Espanha* pode definir-se como colaborativa. Aquando da Guerra Civil Espanhola (1936), Salazar apoiou Francisco Franco na luta pela implantação de um regime fascista em detrimento de um regime republicano parlamentar. Sob uma perspetiva diplomática regional e internacional, para com o conflito espanhol, Portugal adotou um posicionamento contributivo muito significativo, o que motivou a assinatura do *Tratado de Amizade e Não Agressão Luso-Espanhol*¹⁵⁹ em março de 1939.

¹⁵⁸ A crise ultramarina e as crises estudantis: O começo da “guerra de Angola” e a ocupação de Goa, em 1961, levaram o CADC, onde as preocupações missionárias haviam aumentado, a identificar-se com as preocupações de defesa do Ultramar. E o despoletar das crises estudantis, como a de 1961, suscitou no Centro Académico Democracia Cristã, a par da preocupação pela defesa do associativismo, a da defesa da autoridade. O ataque aos lares religiosos de estudantes, por ocasião do Convívio, nos começos de 1961, e a publicação na Via Latina da “*Carta à Jovem Portuguesa*”, atacando a moral dominante como conservadora, provocou a reação crítica do CADC. A destituição da direção da Associação Académica e a suspensão da Via Latina, na sequência dos acontecimentos do Dia do Estudante, com a radicalização de posições e a instrumentalização política da luta estudantil pela oposição ao regime, puseram o CADC numa posição de difícil equilíbrio. Se por um lado fazia suas as reivindicações estudantis de restabelecimento da vida associativa, por outro, recusava essa radicalização e instrumentalização política, que rejeitou a mediação moderadora de professores, e afrontava as autoridades académicas, ao lado das quais se pôs. Essa posição custou-lhe algum isolamento no movimento associativo desses anos, profundamente radicalizado. Mas nos últimos anos da década de 60, o CADC, agitado também pelos ventos pós-conciliares, e cada vez mais aberto aos problemas sociais e políticos do tempo, aproximou-se mais do movimento estudantil, acabando por ser envolvido pela dinâmica da crise de 69. Os Estudos publicarão alguns números especiais sobre os problemas da Universidade e sobre a crise académica, manifestando o seu alinhamento, embora moderado, com a contestação estudantil. A crise de 1969 abalaria o CADC, particularmente a sua unidade, obrigando ao encerramento das suas atividades pela autoridade eclesiástica e à criação alternativa do Instituto Justiça e Paz, nos primeiros anos da década de 70.

¹⁵⁹ Pelo *Tratado de Amizade e Não Agressão Luso-Espanhol* Portugal e Espanha reconheciam as fronteiras, estabeleciam as relações de amizade e comprometiam-se a efetuar consultas diversas entre si, de forma a

Motivado pelas pressões a que foram sujeitos Portugal e Salazar, apesar do plano da política externa, houve uma ação concertada de defesa e promoção da aceitação do Estado Novo com as suas características peculiares, fortalecido pela sua ideologia, discurso e práticas anticomunistas, com um importante e particular apoio dos Estados Unidos da América.

Aquando do ingresso de Portugal na Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), em 1949, revelou-se importante no cenário internacional, dada a convivência diplomática com democracias ocidentais vencedoras da II Guerra Mundial, ainda que não tenha sido motivação suficiente para efetivar mutações internas que seriam tão benéficas na defesa e promoção dos Direitos Fundamentais.

António de Oliveira Salazar e Adolf Hitler: Uma relação colaborante e diplomática

Vejamos, aquando do 10º aniversário da ocupação do cargo de Presidente do Conselho de Salazar, Hitler enviou-lhe um telegrama em 5 de julho de 1942¹⁶⁰, facto que é digno de registo pela demonstração de proximidade. Podendo ser considerado como um simples ato diplomático, considerando a política externa isolacionista e protecionista do Estado, levada a cabo por Salazar, em particular pela Neutralidade adotada por Portugal perante a II Guerra Mundial. Mas, ainda assim, não podemos menosprezar o facto de ser do conhecimento, e seguramente de admiração, de Hitler o facto deste posicionamento neutral ser colaborante, tomando em nota a importância geopolítica que Portugal assumia. E importa salientar que Salazar era um estadista que estava sempre devidamente informado e atualizado sobre tudo o que se passava “fora” de Portugal, ainda que menosprezasse e, em algumas situações, chegasse mesmo a repudiar tudo o que ocorria no exterior. E neste ato, Hitler demonstra conhecimento e reconhecimento pela ação salazarista e, por isso, de Portugal. É sabido que para Salazar os estadistas europeus, nomeadamente Hitler, eram fonte de inspiração e consequente “imitação” na sua ação política, social e económica. Vejamos, se os Campos de Concentração, de Trabalho e Extermínio eram uma realidade humanamente atroz daquela época, numa dimensão mais

desenvolver uma ação concertada regional e internacionalmente. O Pacto Ibérico consagrou os dois regimes análogos, o Estado Novo e a Ditadura do General Francisco Franco, que estava prestes a emergir da Guerra Civil. Em 1940 firmaram um Protocolo Adicional que instituiu certas consultas mútuas entre os Estados Ibéricos com valor obrigatório. Estes Tratados tiveram o apoio diplomático do Reino Unido, tomado como vantajoso relativamente às pretensões expansionistas que se faziam sentir por parte da Alemanha e de Itália e que estavam presente na Guerra Civil de Espanha. Durante a II Guerra Mundial os acordos firmados, na Península Ibérica, foram cruciais para a posição não-beligerante.

¹⁶⁰ Arquivo de Salazar do IAN/TT AOS/CP – 138 – Pasta 10 – ANEXO XII.

reduzida e concentrada num objetivo de eliminação dos dissidentes, o Campo que construiu em Cabo Verde, a Colónia Penal do Tarrafal¹⁶¹. Para este campo eram enviados presos políticos e sociais a quem era ditada a sentença de cumprir o desterro, por serem refratários à disciplina, aos considerados nocivos para os outros reclusos (sobretudo os que incitavam á rebelião) e ainda aqueles que eram condenados com a pena maior por crimes praticados com fins políticos ou por rebelião. Em suma, uma cópia dos Campos de Concentração Nazis, ainda que numa escala naturalmente distinta, ainda que se implementassem métodos diferentes, estruturalmente e nos seus fins houve similitudes assustadoras, sobretudo no que respeita à tortura, maus-tratos e violação os direitos dos presos, das formas mais atrozes.

E se o Telegrama, acima mencionado, foi enviado em plena II GM, é cientificamente possível afirmar que a relação de António de Oliveira Salazar com Adolf Hitler foi de particular admiração, e adoção da Neutralidade Colaborante de Portugal teve como consequência toda uma ação de não ingerência posterior à Guerra de “reconstrução” da Europa.

A manipulação da informação pelo Estado Novo: o caso das notícias relativas aos Campos de Concentração (Trabalho e Extermínio) nazi

O pragmatismo que revestiu a política externa portuguesa de Salazar promoveu um controlo e impedimento da sociedade portuguesa de acesso às informações provenientes do Exterior. Os meios de Censura foram implacáveis e incisivos, com resultados de controlo muito positivos, à luz da filosofia do Estado Novo, impedindo os cidadãos portugueses de aceder a informações que mudaria, seguramente, a Opinião Pública. Porém, não faltaram reações ao posicionamento adotado para este impedimento, controlo e condicionamento de acesso à informação pelos Serviços de Censura do regime, e ainda, consequentemente, pela ação da Propaganda que manipulava complementemente toda a informação.

Como exemplo ilustrativo, fruto da investigação, selecionou-se um documento de relevado interesse, devido às acusações que faz a Salazar e à ação censória e controladora da Informação, neste caso em particular dos Campos de Concentração na Alemanha Nazi: *A Carta de M. Figueiredo dirigida a António de Oliveira Salazar, enquanto Presidente*

¹⁶¹ A Colónia Penal do Tarrafal situada na Ilha de Santiago em Cabo Verde foi criada pelo Governo Português do Estado Novo ao abrigo do Decreto-Lei n.º 26539, de 23 de abril de 1936.

*do Conselho, datada de 1945*¹⁶². Esta elenca uma panóplia razões justificativas para a crítica apontada à Censura. Centra-se na questão dos campos de Concentração Alemães de Hitler, numa (vã) tentativa de elucidar Salazar para a necessidade de permitir aceder livremente e denunciar pela imprensa os “horrores que [eram tão grandes] como resto do Mundo civilizado” havia condenado e afirmava que “é preciso que se saiba que nós portugueses não nos identificamos com tal gente, e que, se não protegemos gatunos (...) muito menos protegemos assassinos.” Demonstra na Carta que tem acesso à informação, afinal M. Figueiredo que fora colega de Salazar desde os tempos de Escola, do Seminário, e era um membro integrante do Governo salazarista, tendo sido inclusive Ministro do Governo Salazarista, não se apresentava como um Opositor, pois a carta em análise inclui elogios a Salazar e ao Estado Novo, mas apresenta-se como uma crítica que expunha somente ao Presidente do Conselho.

Num discurso estruturalmente na linha do Salazarismo, M. Figueiredo enuncia o “Bem da Nação” como justificação para a sua exposição. Transparecendo estar muito e bem informado sobre os acontecimentos na Europa, demonstra preocupação com a violação dos direitos humanos de milhares de seres humanos, em particular pelo regime Nazi nos Campos de Concentração. Denunciado pelos meios de comunicação social internacional, ocultados aos portugueses, M. Figueiredo enuncia os relatos concretos que se encontravam nas notícias internacionais, e aconselhava Salazar a ler a Revista Time, as rádios internacionais, e afirma que era “completamente inútil procurar manter segredo sobre eles por meio de censura à nossa imprensa. Mas para que serve reprimir tal publicação? Que finalidade tem tal medida?” e responde às mesmas: “Nenhuma, evidentemente, mas tem uma consequência, e bem nefasta: Faz crer ao resto do Mundo que temos qualquer interesse em proteger tais criminosos ou que concordamos com tais crimes.” Interessante que um membro do Governo, como era M. Figueiredo, através de correspondência interna, demonstrando respeito por Salazar e pelo seu regime, demonstra na mesma medida preocupação com a necessidade de denúncia de violação de direitos pelo regime nazi, considerando que a Censura em Portugal era conivente mas demonstrava uma (aparente) proteção aos assassinos.

Não são conhecidos atos punitivos a M. Figueiredo, como era habitual com situações similares, sendo que se prevê que tenha havido uma conversa entre os dois, pois na Carta,

¹⁶² *Carta de M. Figueiredo para António de Oliveira Salazar sobre a Censura às notícias dos campos de Concentração na Alemanha*. Lisboa 1945. IAN/TT, AOS/CO/PC-3E, Pt 28.- ANEXO XIII.

Salazar escreveu “Visto”, e é certo manteve o seu cargo de Ministro com ação interventiva no Estado Novo. Deste modo, entende-se que apesar do apelo e da “chamada de atenção”, da demonstração da informação e da “pressão” para impedir que a Censura continuasse a manipular o acesso a tal informação, da tentativa de denúncia das atrocidades realizadas a tantos milhares de seres humanos, e finalmente, da tentativa de fazer com que a sociedade tivesse acesso a toda a informação proveniente do exterior, não houve sequer reação conhecida, e a Censura manteve-se. Não esqueçamos a relação diplomática e de parceria entre Salazar e Hitler, o que de igual forma ajuda a explicar tal proteção.

A Organização Internacional do Trabalho, a Sociedade das Nações e Portugal

No Jornal “O Século”, Edição Especial de 16 de outubro de 1946, afirmava-se inicialmente que Portugal apoiaria “*a Sociedade das Nações, enquanto “esta garantir a paz sem prejudicar a defesa, (...) a Liga de Genebra “é fundamentalmente centro de política europeia e de política europeia continental, com algumas repercussões (...) na política africana.”*¹⁶³ Porém, o fracasso assolou a SDN, pois esta paralisou durante a I Guerra Mundial (1939-1945), tendo realizado uma sessão oficial depois do final da Guerra no ano de 1947. Apesar dos princípios e objetivos que nortearam a sua criação tivessem sido promissores, certo é que se dissolveu para dar lugar à *Organização das Nações Unidas* que se formou após a II Guerra Mundial com objetivos similares.

A propósito da SDN, Salazar foi:

“cético, e mesmo receoso, do papel a desempenhar pela Liga de Genebra; mas está pronto a cooperar com o organismo “como foi ditado pelas suas tradições, pela sua doutrina constitucional e pela função que tem desempenhado na humanidade.” (...) o problema central de português – a integridade do território europeu e insular, em face de um conjunto inalterável de forças exteriores a cuja ação Portugal está permanentemente sujeito, e a integridade do ultramar, em face de ambições de outros que também são permanentes salvo pelos princípios teóricos à sombra dos quais atacam Portugal ciclicamente – é um problema contínuo (...) pelo que se torna indispensável a clareza de visão quanto aos interesses a defender, (...) certeza nos objetivos a alcançar.”¹⁶⁴

A perspetiva e a posição são sempre de defesa de um “ataque” aos interesses nacionais e de proteção perante o Império Português, pelo que a política externa salazarista promove

¹⁶³ Nogueira, Franco. *Salazar II, Os Tempos Áureos (1928-1936)*. Porto: Civilização Editora, 2000, 342.

¹⁶⁴ *A Lição de Salazar* in <http://livrariaadoc.blogspot.pt/2011/01/licao-de-salazar.html>, consultado a 25/02/2016.

um patriotismo onde a superioridade dos interesses nacionais norteou a sua ação, nomeadamente pela ação da “política do espírito”. Esta abarcou uma manipulação da Opinião Pública no sentido de disciplinar para a aceitação das instruções regimentais que não fossem afetadas de forma alguma por ideologias provenientes de outros Estados ou pensadores que pudessem desviar os portugueses da rota definida pelo autoritarismo salazarista.

Ainda que num discurso subjugado ao tema “*O Estado Novo português na evolução europeia*”, em 1934, referindo-se à política interna, Salazar explicava que:

“Temos de trabalhar e de favorecer a acção dos que trabalham para a justa compreensão da vida humana com os deveres, sentimentos e esperanças derivados dos seus fins superiores, com todas as forças de coesão e de progresso que nascem do sacrifício, da dedicação desinteressada, da fraternidade, da arte, da ciência, da moral, libertando-nos definitivamente duma filosofia materialista condenada pelos próprios males que desencadeou. É aí que está a verdade, o belo e o bem – a vida suprema da ordem política, do equilíbrio social e do progresso digno deste nome.”¹⁶⁵

Numa espécie de sentimentalismo discursivo, por estas palavras justifica Salazar a necessidade de sacrifício e de autoritarismo por parte do regime, associando sempre palavras ao sentimentalismo e ao que define como *bem*, ou seja, o que entende como pilares da ação política e o posicionamento da sociedade em geral e do indivíduo em particular. Denote-se ainda que a visão política deveria ser sempre linear à visão da sociedade, ao que chama *equilíbrio social*. Ao longo deste discurso são reafirmados os valores do Estado, referindo-se aos preceitos Constitucionais, como o nacionalismo e o corporativismo, e ainda a União Nacional, o papel da Assembleia Nacional. Termina o discurso defendendo a ditadura: “As ditaduras não me parecem ser hoje parêntesis dum regime, mas elas próprias um regime, senão perfeitamente constituído, um regime em formação. Terão inteiramente perdido o seu tempo os que voltarem atrás, assim como talvez também o percam os que supuseram encontrar a suma sabedoria políticas.”

É fundamental uma referência à *Organização Internacional do Trabalho* criada pelo Tratado de Versalhes em 1919, sendo Portugal signatário e considerado como membro fundador. As relações durante o Estado Novo mantiveram-se mas somente depois de 1974 é que Portugal ratificou a maioria das Convenções que representavam proteção e defesa

¹⁶⁵ Salazar, António de Oliveira. *Discursos e Notas Políticas II – 1935 a 1937*. Coimbra: Coimbra Editora, 1937.

dos trabalhadores. O regime salazarista ratificou as seguintes Convenções: A *Convenção nº 98* - Direito de organização e negociação coletiva (1949) – Ratificada em 1964; A *Convenção nº 111* - Discriminação em matéria de emprego e profissão (1958) – Ratificada em 1959. Mas as Convenções que representavam a afirmação de direitos e liberdades que iam contra a ideologia salazarista e a estrutura do regime foram ratificadas somente após a instauração da democracia, ou seja, após 1974.¹⁶⁶ Na verdade, Salazar manteve uma política externa de isolacionismo, motivo pelo qual não assinou documentos internacionais que pudessem interferir na sua linha ideológica repressiva e opressiva dos direitos e liberdades individuais dos portugueses.¹⁶⁷

A Organização das Nações Unidas e a ação/reação do regime Salazarista

Em 1946 a Revista Time, de 22 de julho de 1946, (publicação então proibida pela censura em Portugal e Colónias) publica um artigo (que seria capa) intitulado “Salazar, o decano dos Ditadores”. Este artigo surge no pós-II Guerra Mundial, e devido à controversa adesão de Portugal à *Organização das Nações Unidas*, tendo visto a sua candidatura a membro de pleno direito negada em 1946, o que se revelou polémico devido à questão colonial. Mas o debate e as pressões anticoloniais foram marcados pela singularidade no cenário que caracterizou a pós-II Guerra. Contrariando a linha adotada por outros Estados no sentido de encetar as independências dos territórios subjugados, o regime de Salazar promoveu o aumento do controlo sobre as colónias, o que gerou uma complexa controvérsia com a ONU. A interpretação que se pode fazer sobre esta conjuntura pode centrar-se na vertente jurídica, entre 1955 e 1960, o qual foi sobretudo política estratégica, reconhecendo a luta travada com os movimentos de libertação que se manifestavam nos seus territórios.

¹⁶⁶ As *Convenções da OIT* que não foram ratificadas por Portugal no Estado Novo, somente após a instauração do regime democrático em 1974, foram: A *Convenção nº 87* - Liberdade sindical e proteção do direito sindical (1948) – ratificada em 1977; A *Convenção nº 97* - Trabalhadores Migrantes (1949) – ratificada em 1978; A *Convenção nº 102* - Norma mínima de segurança social (1952) - ratificada em 1981; A *Convenção nº 117* - Objetivos e normas básicas de Política Social (1962) – Ratificada em 1980; A *Convenção nº 122* - Política de emprego (1964) Ratificada em 1980.

¹⁶⁷ Há poucos estudos sobre as relações de Portugal com a Organização Internacional do Trabalho. É conhecido o estudo desenvolvido de Cristina Rodrigues para a sua Tese de Doutoramento um estudo sobre os direitos dos trabalhadores na I República (investigação para mestrado); a influência da OIT na vida jus-laboral do Estado Novo (1933-1974), que constituiu o tema do seu doutoramento. Temos ainda notícias de que está a decorrer, em particular no trabalho de Maria Esther Martínez Quinteiro, sobre os problemas de Portugal com a OIT.

Mas em 1955, a convite de três membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU – França, Estados Unidos e Reino Unido – Portugal entrou para a Organização, ainda que a URSS tenha sempre vetado, à semelhança de outros candidatos devido a questões que provinham do final da II Guerra Mundial.

Certo é que Salazar via nos princípios de ação da ONU delicados para Portugal, no que respeitava à política colonial e internacional do Estado Novo, uma ameaça à união territorial nacional, o que não ocorreu até ao final da década de 50¹⁶⁸. Na verdade, “a paz aparente da década de 1950 encobria nas suas profundezas, na verdade, um fervedouro que ia começando a pôr em evidência os dois principais – e irremediavelmente inter-relacionados – desafios internos ao regime salazarista: o político e o colonial.”¹⁶⁹ No entanto, dado o início do processo internacional de descolonização que pressionou o regime salazarista no seio da ONU, que se devia à presença marcante de países novos e que tinham sido colonizados por Estados europeus. Esta ação era legitimada pelo artigo 73º da Carta da ONU que consagrava o princípio da autodeterminação dos povos, mas Salazar não tinha intenção de abarcar as colónias portuguesas neste pressuposto demonstrou-se intransigente, impondo à ONU a aceitação das prerrogativas orgânicas nacionais.

¹⁶⁸ No pós-guerra, o ressurgimento da democracia-cristã nos países onde foram derrotados regimes totalitários e autoritários (Alemanha, Itália, Áustria e França), apoiado pela Radiomensagem de Pio XII no Natal de 1944, fez ressurgir no CADC a simpatia por expressões políticas da democracia-cristã, pelo neotomismo de Maritain e pelo “personalismo cristão” de matriz francesa. Algumas posições assumidas pelos Estudos provocaram acusações de politização. E, em 1949, um dos seus dirigentes apareceu publicamente a apoiar a candidatura presidencial de oposição de Norton de Matos.

Ao longo dos anos 50, o fascínio pelas ideias da democracia e das liberdades foi crescendo no CADC. Após o I Congresso da Juventude Universitária de Coimbra de 1953, os Estudos refletem uma maior atenção aos problemas sociais dos universitários, e às atividades circum-escolares e associativas, entendidas como atividades formativas quer do ponto de vista moral quer social.

A repressão soviética da revolução húngara, em 1956, suscitaria uma forte reação dos estudantes do CADC, que organizaram uma jornada de solidariedade com os estudantes e operários em luta pela liberdade, de colaboração com a Juventude Operária Católica de Coimbra. A reivindicação de liberdade para a “Igreja do silêncio” tinha reflexos internos, fazendo crescer o apreço doméstico pela liberdade política, pela autonomia universitária e pelo associativismo estudantil. Por isso, a direção do CADC e os Estudos viriam a opor-se ao Decreto-Lei 40.900, rejeitando a “demasiada ingerência do Estado na livre associação dos indivíduos e consequentemente também nos organismos académicos, pois aquela gera um paternalismo deformador”.

E crescia também a atenção aos problemas sociais, objeto de um ciclo de conferências, em 1958, entre as quais uma do Bispo do Porto. Nas eleições presidenciais desse ano, que dividiram o mundo católico pela atitude do Bispo do Porto, a direção do CADC foi mesmo ao ponto de fazer uma avaliação do regime, enaltecendo os méritos (paz, ordem, progresso económico e prestígio internacional) mas criticando também as deficiências (ausência de liberdade de imprensa, abusos da polícia política, desequilíbrios sociais, fragilidades da assistência e da educação). Tais posições suscitariam reações de sectores mais conservadores. Manuel Anselmo, nos seus Cadernos, acusaria o CADC de “sacristia antissalazarista” e de “catolicismo progressista”.

¹⁶⁹ Gómez, Hipólito de la Torre. *Portugal en el siglo XX*. Madrid: Ediciones Istmo, 1992, 71.

Gradualmente e de forma consolidada, o posicionamento de Portugal salazarista era de um isolacionismo internacional que assentava numa posição política colonial contraditória aos princípios da ONU, o que se refletia nas relações internacionais frágeis e de confronto diplomático. Quando em 1961 Portugal iniciou a Guerra Colonial, a propósito da luta pela independência das colónias africanas, as consequências foram imediatas, pelos posicionamentos nacionalistas que foram “cobertos” pelo apoio discreto dos Estados Unidos, de França e do Reino Unido.

Numa determinação de propaganda do regime salazarista, a qual se pode caracterizar como original, se assim se pode definir, desenvolveram-se ações junto de meios diplomáticos e da comunicação social, porém, não tiveram capacidade para atenuar ou diminuir as dificuldades de Portugal no sistema da ONU e que eram gradualmente inexplicáveis. A década de 60 foi muito delicada sobretudo devido ao aumento dos adeptos do anticolonialismo, incluindo alguns Estados que anteriormente tinham apoiado Portugal. No entanto, a força do Salazarismo foi demonstrada pela intransigência e pelo vácuo de sanções de cumprimento obrigatório contra Portugal.

Decorreram cerca de duas décadas de relações litigiosas entre a ONU e Portugal devido à questão colonial, tendo sido aprovadas 173 resoluções de condenação à política ultramarina portuguesa, as quais não tiveram o resultado esperado devido à inflexibilidade de Salazar que não abdicava do preceito de união, declarado na Constituição, objetivando a preservação dos territórios colonizados.

Importa salientar que o isolacionismo no salazarismo gerou um desenvolvimento interno aquém das potencialidades, pois a Censura atuou pelos meios instrumentalizados pelo regime, sempre com uma estratégia de impedir que a sociedade tivesse acesso a ideias inovadoras e realidades distintas, as quais eram consideradas como “ameaças” à vida nacional e da estabilidade da vida nacional. Tal posicionamento por tempo tão prolongado teve repercussões na evolução de Portugal e na vida dos portugueses, impedindo que houvesse toda uma interação e enriquecimento nos mais distintos domínios provenientes da partilha entre diversos Estados e sociedades. Mais se acrescenta que a maior parte do que era rececionado do exterior percorria meios considerados ilegais e ilícitos perante o regime.

Quanto à Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) de 1948, aprovada pela ONU e Portugal, tomando como base toda a conjuntura do Salazarismo e a sua política internacional acima descrita. Considerando que esta Declaração enfatizou de forma explícita as liberdades civis, políticas e sociais dos indivíduos, que contrapunha as

restrições impostas pelo Estado Português no que se refere às ações civis e políticas dos indivíduos em 1948, poder-se-á entender desde logo uma área de análise e interpretação que se revela crucial neste estudo. A Comunicação Social tratou a aprovação da DUDH, sendo que é importante tomar nota que a representação simbólica para os portugueses, bem como a consciência, ou a falta dela, dos seus direitos e responsabilidades como membros numa sociedade que se pretende plural, democrática e com direitos universais confirmados, era incipiente. Várias publicações periódicas portuguesas noticiaram este processo, mas podemos referir *A República* que publicou a notícia na 1ª página do Comité responsável pelas matérias Sociais, Humanitárias e Culturais das Nações Unidas, havia aprovado o Preâmbulo da DUDH. O texto final seria publicado pela *Liga Portuguesa dos Direitos Humanos*¹⁷⁰, em Lisboa em 1949, integrado na coleção Educação, mas com uma difusão limitada a um público muito restrito. Os críticos à DUDH manifestaram-se pelos jornais, numa defesa sobretudo dos princípios cristãos e na natureza pagã dos seus princípios, pelo papel do Estado que defendiam como superior:

“À excepção do jornal “A Voz”, não há artigos de fundo sobre o tema “Direitos Humanos”, em 1948, nos jornais portugueses. Naquele jornal pode-se ler então um longo artigo de Pinheiro Torres sobre as questões relacionadas com o fundamento e a selecção dos valores defendidos nos artigos da Declaração. Escreve ele na p. 4: “As leis fundamentais da liberdade e da fraternidade humanas são as da consciência; e nesta só a religião pode actuar com eficácia.” Reflecte esta afirmação uma posição geral da sociedade portuguesa? Não o podemos confirmar. Na realidade, ainda que nos jornais consultados não haja artigos de opinião que adoptem claramente uma defesa dos princípios universais da Declaração tal como eles estavam a ser providenciados pelo método do consenso entre todos os intervenientes na redacção do texto, numa busca de conceitos comuns a todas as culturas e religiões, também não há, relevada a excepção, uma frente comum de ataque aos princípios ou ao documento Mas também é verdade que em 1948 Portugal não era membro das Nações Unidas, logo a votação da Declaração não convocava a nação portuguesa para uma tomada de posição pública. De certa forma Portugal mantém-se à margem da discussão sobre o texto,

¹⁷⁰ A *Liga Portuguesa dos Direitos do Homem* foi fundada em 1921, por iniciativa de Sebastião de Magalhães Lima, enquanto Grão-Mestre da Maçonaria portuguesa. Nos seus estatutos definem-se os seus objetivos: “Defender e fazer vingar os princípios de liberdade e justiça enunciados nas Declarações dos Direitos do Homem proclamados em 1789 e 1793, propondo-se combater o abuso de autoridade, a ilegalidade, o arbítrio, a intolerância, o faccionismo e atentados à humanidade.” Como as suas congéneres europeias, objetivava a defesa dos Direitos do Homem perante os regimes ditatoriais e repressivos em ascensão. E apesar de todos os entraves da Ditadura Nacional e do Estado Novo, certo é que persistiu no tempo com permanência até aos nossos dias. Dada a natureza maçónica e o secretismo que lhe está adjacente, são escassas as informações sobre a sua ação e sobretudo eficácia na persecução dos seus objetivos. Não são conhecidas (publicadas) as suas “vitórias” na defesa dos Direitos do Homem em Portugal.

porque, julgo, estava à margem da Organização, não tendo ratificado então o documento. Que certos sectores da Igreja em Portugal quisessem publicitar activamente a sua posição crítica relativamente a um documento que evocava uma defesa ética de determinados valores, como se faz no jornal “A Voz”, era algo que decorria da consciência que a própria instituição tinha da importância internacional do fenómeno, e a partir de indicações sobre a atitude a adoptar partindo da posição oficial tomada pelo Vaticano.”¹⁷¹

Tomando por base os Direitos Fundamentais e, mesmo os Direitos Humanos, foram manifestamente violados nas mais distintas dimensões: individual, social, político, económico, sob uma ação regimental autoritária, nacionalista, a qual colocava o Estado Português no Mundo que afirmava irredutivelmente a colonização dos países africanos, sob o seu domínio, pela ação armada numa luta inglória contra a autodeterminação dos povos locais, isto é, não abdicando da luta de territórios e subjugação de povos que não lhes (a Portugal) pertencia. A pressão das Organizações Internacionais não teve o resultado expectável pela irredutibilidade de António de Oliveira Salazar, mantendo a Guerra contra a Descolonização. Como resultado, morreram milhares de jovens militares portugueses, mataram-se milhares de cidadãos oriundos dos países em guerra. E ainda promoveu a mobilidade forçada de milhares de portugueses que fugiram à guerra pela repatriação, apelidados de Retornados, com consequências absolutamente devastadoras, nos mais diversos planos da vida individual, social, económica e política, em particular devido à falta de apoio concertado e, frequentemente, ações de discriminação e xenofobia de cidadãos de pleno direito, mas que maioritariamente tiveram que recomeçar a sua vida, pois haviam perdido, literalmente, tudo na guerra.

Em suma, Portugal pela governação de António de Oliveira Salazar que implementou e manteve o seu regime, o Estado Novo por cerca de quatro décadas, adotou um posicionamento apoiado num discurso de (aparente) defesa dos Direitos Fundamentais dos cidadãos e de Portugal, nacional e internacionalmente. Porém, na realidade a duplicidade entre a imagem e a realidade provam as ilegalidades que eram adotadas em prol de uma filosofia e ação política violadora dos Direitos legitimada pelo próprio Salazar. E, apesar de todas as ações e pressões das Nações Unidas e de outras Organizações Internacionais, Portugal e o Estado Novo foram irredutíveis e mantiveram

¹⁷¹ Morgado, Isabel Salema. *Democracia, Direitos Humanos e Imprensa na democracia portuguesa de 1948*. Atas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação. Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (Universidade do Minho), Braga, 2008, 994.

um posicionamento de isolamento numa ação que culminou na Guerra Colonial e na morte de milhares de seres humanos indefesos.

Fontes

Arquivo Nacional da Torre do Tombo, Arquivo de António de Oliveira Salazar:

Arquivo de Salazar do IAN/TT – AOS/CO/PC-2D – Pasta 8 – ANEXO XI.

Arquivo de Salazar do IAN/TT AOS/CP – 138 – Pasta 10 – ANEXO XII.

Carta de M. Figueiredo para António de Oliveira Salazar sobre a Censura às notícias dos campos de Concentração na Alemanha. Lisboa 1945. IAN/TT, AOS/CO/PC-3E, Pt 28.- ANEXO XIII.

A Lição de Salazar in <http://livrariaadoc.blogspot.pt/2011/01/licao-de-salazar.html>

Referências Bibliográficas

Gómez, Hipólito de la Torre, e Josep Sánchez Cervelló. *Portugal en la edad contemporánea (1807-2000), Historia y Documentos*. Madrid: UNED Ediciones, 2000.

Nogueira, Franco. *Salazar II, Os Tempos Áureos (1928-1936)*. Porto: Civilização Editora, 2000.

Martínez Quinteiro, Esther. *La denuncia del sindicato vertical – Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1969-1975)*. Volumen II, 2ª Parte, Madrid: CES - Colección Estudios, 1997.

Morgado, Isabel Salema, *Democracia, Direitos Humanos e Imprensa na democracia portuguesa de 1948*. Atas do 5º Congresso da Associação Portuguesa de Ciências da Comunicação. Braga: Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (Universidade do Minho), 2008.

Salazar, António de Oliveira. *Discursos 1928-1934*. I Vol., Coimbra: Coimbra Editora, 1935

Telo, António José, e Hipólito de la Torre Gómez. *Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000.

DIREITO COMUNITÁRIO DA COOPERAÇÃO E EROSÃO DE UM CERTO MODELO DE ESTADO

Lídia Gomes e Manuel Malaguerra

Resumo: A partir do período de programação europeu de 2007-2013, a cooperação territorial europeia institui-se como o terceiro objetivo da política de coesão da União Europeia, com base no postulado de que as relações e intercâmbios de cooperação transportam um valor acrescentado para promover a coesão económica, social e territorial das suas regiões e, assim, enfrentar uma série de fenómenos associados entre si (processo de globalização económica, processo de integração europeia...). Paralelamente, num contexto de renovação da política de coesão e de uma progressiva *erosão* do Estado, a cooperação territorial europeia passa a dispor de um novo instrumento - o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial, criado pelo antigo regulamento (CE) n.º 1082/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 05.07.2006, primeiro direito comunitário da cooperação territorial, alterado pelo regulamento (UE) n.º 1302/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17.12. 2013 – o qual veio modificar radicalmente a natureza e os modos de funcionamento das entidades envolvidas em programas e iniciativas de cooperação territorial. Este artigo persegue um duplo objetivo: em primeiro lugar, analisa a natureza e as funções do novo regime jurídico, na sua atual formulação; em segundo lugar, mostrar como o mesmo permite a criação de novas articulações entre diferentes atores e, neste sentido, estar a contribuir para uma reestruturação ou mudança de um certo modelo de Estado.

Palavras-chave: direito comunitário, cooperação territorial europeia, AECT, integração europeia, modelo de Estado

Title: Community law cooperation and erosion of a certain state model

Abstract: From the European 2007-2013 programming period, the European territorial cooperation has established itself as the third objective of cohesion policy of the European Union, bases on the assumption that the relationships and cooperative exchanges carry on added value to promote economic, social and territorial cohesion of their regional and, thus, to face a number of phenomena among themselves (economic globalization process, European integration process...). At the same time, in a renewal context of cohesion policy and progressive erosion of the State, the European territorial cooperation now has a new instrument - the European Grouping of Territorial Cooperation, created by the former regulation (UE) n. 1082/2006 of the European Parliament and Council at 05.07.2006, the first community law concerning territorial cooperation, as amended by the regulation (UE) n. 1302/2013 of the European Parliament and Council at 17.12.2013, which has radically changed the nature and the operational modes of the entities involved in territorial cooperation programmes. This article pursues a double goal: first, it analyzes the nature and the functions of the new legal system in its current formulation; second, it shows how it allows the creation of new connections between different actors and, accordingly, contributing to restructure or change a certain state model.

Keywords: community law, European territorial cooperation; EGTC; European integration; state models.

Introdução

Desde o início da instituição da atual União Europeia (UE), o processo de integração funda-se num princípio político raramente colocado em causa: a integração europeia não pode realizar-se ou evoluir sem o impulso dos Estados membros. E isto significa que o Estado permanece como o *último responsável* da integração. Contudo, isso não impediu (e continua a não impedir) que outros atores - estatais e não estatais - possam contribuir decididamente para a realização de dito processo, designadamente através da implementação de programas e projetos de cooperação territorial europeia (doravante, CTE), com especial ênfase na cooperação territorial transfronteiriça (doravante, CTF).

De entre as muitas conotações e especificidades deste tipo de cooperação, existe uma que assume especial dimensão e significado: reparar os agravos históricos e fomentar o desenvolvimento de comunidades e territórios que no passado foram objeto de divisões traumáticas, e que, como consequência do anterior, constituem paisagens sinónimas de áreas fronteiriças marcadamente periféricas, deprimidas e com carências estruturais graves. A partir do final da década de oitenta começam a acontecer, simultaneamente, uma série de fenómenos (intensificação das globalizações, dos processos de integração supra estatal, dos processos de democratização e regionalização dos Estados, da crise da instituição estatal, da superação das fronteiras, das relações transfronteiriças...) que, considerados de modo agregado, representam uma efetiva estrutura de oportunidade tanto para corrigir aqueles agravos históricos como para facilitar a reabilitação e o reencontro daquelas comunidades e territórios.

Se considerarmos que a perceção das consequências negativas do «efeito barreira», derivado este do «facto fronteiriço», é um dos fatores cruciais de uma mobilização em torno da superação das fronteiras e da subsequente etapa de aproximação e reencontro, então devemos aceitar que a cooperação territorial é um poderoso instrumento que pode ser colocado a serviço das comunidades e territórios estigmatizados e marginalizados, usufruindo cada um destes - em cada caso - das conjunturas existentes.

Na Europa, após o fim da II Guerra Mundial e beneficiando de algumas oportunidades derivadas do processo de integração, serão os representantes de muitas áreas fronteiriças que iniciarão um conjunto de iniciativas para intentar eliminar os fatores que tanto contribuíam para separar as populações e os territórios de ambos os lados da fronteira. Assim, pode dizer-se que são as autoridades infra estatais que assumem a liderança dos processos de CTF, originando uma espécie de cooperação informal «ascendente».

Entretanto, a generalização e intensificação das iniciativas de CTE vieram manifestar duas coisas distintas, mas interrelacionadas: a) uma transição da cooperação informal em direção a uma cooperação institucionalizada; b) a urgência de uma maior e melhor coordenação entre as autoridades estatais e as entidades infra estatais.

Neste contexto, tornou-se crucial criar um quadro jurídico para a CTE que permitisse harmonizar - e não uniformizar - dita cooperação, o que veio a ocorrer com a instituição de uma nova figura do direito comunitário - o Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (doravante, AECT) - instituído pelo regulamento 1082/2006 e alterado pelo regulamento 1302/2013.

A instituição deste tipo de Agrupamentos ocorre num contexto de reconfiguração territorial, corolário da *erosão* do monopólio do Estado nas mais diversas matérias de regulação que lhe estão incumbidas. Daí que a hipótese que formulamos neste artigo enuncie que no âmbito da cooperação se transita do Estado soberano vestefaliano para diferentes modelos de Estado - *regulador*, *mediador*, *negociador* -, com aptidão para melhor garantir a fluidez das articulações entre os múltiplos níveis de governança. Uma conexão que se materializa através de uma lógica de complementaridade, na qual as competências fundamentais das entidades infra estatais e a experiência dos organismos de direito público em matéria de regulação territorial se encontram mutualizadas sob uma nova estrutura de governança - o AECT.

Desde uma perspetiva multinível, este artigo persegue um duplo objetivo: em primeiro lugar, analisa a natureza e as funções do novo regime jurídico, na sua atual formulação; em segundo lugar, mostrar como o mesmo permite a criação de novas articulações entre diferentes atores e, neste sentido, estar a contribuir para uma reestruturação ou mudança de um certo modelo de Estado.

Direito comunitário e cooperação territorial europeia

A partir do momento em que a CTE, como terceiro objetivo da política de coesão da UE (a partir do período de programação de 2007-2013), passou a ser considerada como portadora de um valor acrescentado para minorar as assimetrias entre os territórios europeus, as associações de entidades territoriais infra estatais passaram a reclamar a criação de um instrumento de direito comunitário orientado para a regulação da CTE.

Com este procedimento procurava-se a criação de um regime jurídico *uniforme* que permitisse superar a enorme variedade de princípios e normas jurídicas aplicáveis às relações e interações de cooperação, geradoras de *insegurança* jurídica. Colocada a

possibilidade de ser criado um *direito comum* da cooperação territorial europeia, logo se entendeu que o mesmo deveria ser criado pela UE de modo a garantir idêntica aplicação nos Estados membros, mediante o «princípio do efeito direto do direito comunitário».

Sendo que nesta matéria a UE apenas possui *competências de atribuição*, ela só pode atuar se os Tratados constitutivos lhe outorgarem competências. Daqui decorre que a criação dos AECT, no caso em análise, teve que encontrar a sua justificação num preceito dos referidos Tratados.

Não obstante a sua natureza jurídica, o regulamento aproxima-se amplamente da figura da diretiva comunitária. Por um lado, ele contém escassas previsões com efeitos obrigatórios diretos independentes da vontade das partes; por outro, contém inúmeras remissões ao direito interno de cada Estado. Além disto, porque o regulamento prevê a «*criação facultativa de um AECT*» - como se enuncia ora nos considerandos 8 e 15 e artigo 4.1. do regulamento 1082/2006, ora nos considerandos 2 e 38 e artigo 4.1. do regulamento 1302/2013 - e não impõe soluções pré-definidas, as diferenças entre as normas da sua aplicação nos diversos Estados membros são evidentes.

No âmbito da CTF podem distinguir-se diferentes tipos de relações jurídicas: a) as que ocorrem entre os Estados; b) as que ocorrem entre o Estado e as entidades infra estatais; c) as que ocorrem entre entidades infra estatais de diferentes Estados; d) as que ocorrem entre as partes interessadas e as entidades infra estatais. Cada uma destas relações é regida por um ramo específico do direito, que vai do direito público internacional ao direito interno de cada Estado membro.

Como se admite, a CTF (até 2005 amparada exclusivamente na designada «Convenção de Madrid», de 1980, do Conselho da Europa) gera uma série de problemas, seja desde a perspetiva do direito interno (pela parcial desvinculação da atividade cooperativa no território) como do direito internacional público (pela apreensão de que as entidades infra estatais possam estabelecer isoladamente relações no nível internacional, ou porque comprometam o monopólio do Estado nesta esfera).

Perante estes problemas e desafios, a CTF tem vindo a realizar-se segundo um conjunto de princípios, como sejam: a) a proibição das relações entre as entidades infra estatais e outros Estados; b) a manutenção das relações transfronteiriças num *cero vazio* jurídico; c) a sua vinculação a um direito nacional para a determinação e execução dos efeitos jurídicos (direitos e obrigações) que derivam da relação transfronteiriça (*Cf. Levrat, et al., 2007*).

Em decorrência destes princípios, não pode dizer-se que existe uma solução *uniforme* para a CTF no âmbito da regulação convencional do Conselho da Europa. Assim, uma das soluções plausíveis para colmatar essa insuficiência poderia, de algum modo, vir dada pelo direito comunitário da CTE, algo que, porém, não veio a acontecer.

Contudo, este facto não obsta a que se possa afirmar que o regulamento 1082/2006 veio inaugurar uma solução parcialmente diferente, pois que cria um quadro regulamentar flexível que se impõe a todos os Estados membros, permitindo ir mais além das relações transfronteiriças. Uma flexibilidade que foi ampliada pelo regulamento 1302/2013, cuja base de apoio é o artigo 175.º do TFUE.

E é sobre o novo regulamento, em vigor no período 2014-2020, que, a partir de agora, passamos a tecer as nossas considerações.

As inúmeras e constantes remissões do regulamento 1032/2013 para o direito interno de cada Estado membro fazem com que os AECT com sede estatutária no território de um Estado - e, portanto, submetidos ao ordenamento jurídico desse Estado - tenham um ambiente jurídico diferente dos AECT, compostos pelos mesmos membros e orientados para cumprir as mesmas finalidades, quando inserido no território de um dos demais Estados interessados. Assim sendo, pergunta-se: qual o mínimo regulador comum?

O artigo 2.º do regulamento 1302/2013 estabelece e enuncia as fontes normativas de aplicação ao AECT. Em primeiro lugar, como não podia deixar de o fazer, inclui uma série de regras aplicáveis em todo o território da UE, sem fazer reserva alguma para qualquer Estado membro (artigo 2.1.a); em segundo lugar, os Estatutos «deixam de dever conter todas as disposições do convénio de criação» (considerando 18; artigo 9.2), assim como da organização e do regime jurídico do AECT, uma vez que deve ser «o convénio, e não os estatutos a especificar essas regras e princípios» (considerando 26; artigo 8.2); em terceiro lugar, à margem das remissões expressas ao direito interno, contém uma cláusula geral de supletividade - «A lei nacional do Estado membro em que a sede estatutária do AECT está situada, no caso de questões não regulamentadas, ao reguladas apenas parcialmente, pelo presente regulamento» (artigo 2.1.c) -, pressupondo que as eventuais lacunas da regulação regulamentar e estatutária devem suprir-se através da aplicação do direito do Estado onde tem a sua sede estatutária: «Caso seja necessário determinar a lei aplicável, nos termos do direito da União ou do direito internacional privado, o AECT é considerado uma entidade do Estado membro no qual se situa a sua sede estatutária» (artigo 2 § 2).

Assim, o AECT será considerado como uma entidade do Estado membro no qual tenha a sua sede estatutária, pelo que a legislação aplicável para «efeitos de interpretação e aplicação do convénio» (artigo 8.2.g), para «o exercício das competências dos órgãos do AECT» (artigo 8.2.h) e ainda para «as atividades dos AECT realizadas no âmbito das funções especificadas no convénio» (artigo 8.2.j), é a da UE e a do Estado membro.

Qual o alcance da cláusula geral de supletividade (artigo 2.1.c)? Mais em concreto: exige esta cláusula que os Estados membros tenham de formular toda uma normativa reguladora dos AECT sediados estatutariamente no seu território? É suficiente uma aplicação das normas internas preexistentes, relativas a outras organizações de alcance estatal?

O que a maioria dos Estados membros têm vindo a fazer é aprovar uma regulação mínima de aplicação do regulamento que dê resposta às remissões contidas no mesmo ao direito interno, mesmo porque não parece ser necessário desenvolver de modo pormenorizado a figura jurídica do AECT: por um lado, o regulamento refere-se ao direito vigente nos Estados membros no momento da sua entrada em vigor; por outro, muito dificilmente pode um Estado membro aprovar uma regulação acabada do estatuto de uma pessoa jurídica como o AECT - isto é, capaz de responder a todas as questões colocadas pela sua criação e funcionamento e não determine a aplicação de normas supletivas.

O direito supletivo estatal está constituído por aquelas regulações das organizações internas dotadas de personalidade jurídica e de uma natureza jurídica próximas às dos AECT, e que, em função dessa imediação, podem aplicar-se às AECT que forem sendo criadas, seja por analogia, seja por expressa remissão legislativa.

Contudo, o anterior não constitui um óbice à obrigatoriedade dos Estados em ditar as normas que permitam a aplicação do regulamento AECT, isto é, de criar *ex novo* as condições normativas que facultem uma correta aplicação das previsões regulamentares, criando um autêntico direito dos potenciais membros a constituir um AECT.

Assim, o artigo 16.1 do regulamento 1302/2013 - em conformidade com o disposto no artigo 2.1.c - estabelece que «Os Estados membros adotam disposições para garantir a aplicação efetiva do presente regulamento, nomeadamente no que respeita à identificação das autoridades competentes responsáveis pelo procedimento de aprovação, de acordo com as suas disposições legais e administrativas». O atual regulamento vai ainda mais além ao aditar que as disposições a que se refere o artigo 16.1, na medida que digam respeito a um Estado membro com um elo a um PTU (países e territórios ultramarinos), devem «tendo em conta as relações do Estado membro com o PTU, assegurar a aplicação

efetiva do presente regulamento no que respeita a esse PTU, vizinho de outros Estados membros ou das respetivas regiões ultraperiféricas» (artigo 16.1-A).

Contudo, esta cláusula não é um mandato de transposição característico das diretivas comunitárias. Estamos perante um regulamento, que é uma norma de aplicação direta, obrigatório em todos os seus elementos. O regulamento dos AECT, como alguns outros, contém um mandato de execução de si mesmo, que se traduz na obrigatoriedade de adoção pelos Estados membros das medidas necessárias - sobretudo procedimentais - para garantir a sua aplicação e eliminar as contradições entre normativa interna vigente e o regulamento. Medidas que deveriam ser substancialmente uniformes em todos os Estados membros para evitar distorções entre os AECT com sede em diferentes Estados. Como enunciámos precedentemente, o novo organismo orientado para a cooperação territorial europeia - o AECT - veio revolucionar o regime jurídico desta modalidade de cooperação, colocando um ponto final no monopólio detido pelo Conselho da Europa nesta matéria. Contudo, esta estrutura jurídica comunitária não vem, apesar da natureza do ato comunitário que a regula - o regulamento - substituir nenhum instrumento jurídico em vigor, nem tem um efeito harmonizador (dadas as frequentes remissões ao direito interno) que promova a sua aplicação uniforme: «Enquanto instrumento jurídico, os AECT não se destinam a contornar o quadro estabelecido pelo acervo do Conselho da Europa (...) nem fornecer um conjunto de regras comuns específicas destinadas a reger de forma uniforme todas as disposições deste tipo na União» (considerando 20 do regulamento 1302/2013). Assim, o que se pode constatar é uma enorme diversidade de AECT, derivada da legislação aplicável. Porém, a ausência ou a adoção de medidas legislativas ou regulamentares pelo Estados membros não serve para limitar o direito das autoridades territoriais a constituir um AECT ou a participar no mesmo.

Muitos dos obstáculos que entravavam as iniciativas de CTE - as disposições inscritas nos acordos internacionais eram pouco flexíveis e limitadas às relações de vizinhança - foram minorados com a nova figura jurídica comunitária - o AECT - mas não todos.

Como enunciámos precedentemente, a criação dos AECT depende «da vontade dos seus membros», apenas se requerendo que os seus parceiros estejam situados no território de pelo menos dois Estados membros (considerando 9). Neste sentido, quando comparado com o regulamento 1082/2006, o regulamento em vigor veio ampliar as categorias de membros que podem participar num AECT, passando agora a constar: «a) os Estados membros ou autoridades a nível nacional; b) as autoridades regionais; c) as autoridades

locais, d) as empresas públicas¹⁷² ou os organismos de direito público¹⁷³; e) as empresas encarregadas das operações de serviços de interesse económico geral (em conformidade com a legislação da União e a legislação nacional aplicáveis); f) as autoridades ou organismos nacionais, regionais ou locais ou empresas públicas equivalentes aos referidos na alínea d), de países terceiros, sob reserva das condições estabelecidas no artigo 3.º-A» (artigo 3.1). Como se constata, estamos perante um ente de composição heterogénea, onde os seus membros podem ser entidades de natureza diversa.

Todas estas disposições, dada a natureza do ato que as acolhe, gozam de aplicação direta (artigo 288 TFUE), dando origem à emergência de um novo direito: o de criar ou participar na nova estrutura cooperativa comunitária. Contudo, as autoridades nacionais podem precisar, em função da sua organização territorial, cada uma destas categorias, como veio a ocorrer com o legislador nacional, como se mostrará mais adiante.

Com a entrada em vigor do regulamento 1302/2013, as entidades regionais e locais não só vão poder integrar-se nos AECT com outras entidades territoriais europeias, como também, pela primeira vez, o poderão fazer com os Estados, permitindo assim recuperar projetos de cooperação multinível que estavam inativos: seja pela necessidade de incorporar as entidades estatais, seja porque o âmbito de competências do objeto da cooperação estava situado no nível nacional, seja ainda porque alguns países de reduzida dimensão (microestados) careciam de entidades regionais.

Inicialmente, e como era previsível, a legislação comunitária não incluiu expressamente as entidades territoriais de terceiros países como uma das categorias de futuros membros de um AECT, ainda que o regulamento 1082/2016 possibilite, de forma não explícita, a sua incorporação (considerando 16). Assim, pois, para colmatar esta insuficiência, o regulamento 1302/2013 dispõe que «deverá ser expressamente prevista a participação de membros e de países terceiros vizinhos de um Estado membro, incluindo as suas regiões ultraperiféricas, em AECT constituídos entre, pelo menos dois Estados membros» (considerandos 9 e 10). Porém, esta participação apenas será possível «se a legislação de

¹⁷² Na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (*JOUE* L 134 de 30.4.2004, 1).

¹⁷³ Na aceção do § 2.º do ponto 9 do artigo 1.º da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (*JOUE*, L 134 de 30/04/2004, pp. 114 – 240), com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 2083/2005 da Comissão (*JOUE* L 333 de 20.12.2005, 28).

um país terceiro, ou os acordos entre, pelo menos, um Estado membro participante e um país terceiro, o permitem» (considerando 9).

A adoção do regulamento dos AEET não é uma ação legislativa isolada das autoridades europeias, estando inserido no âmbito das sucessivas reformas da sua política de coesão. Assim, não surpreende que as funções do AEET sejam inicialmente limitadas, ainda que mais amplas com a entrada em vigor do regulamento 1302/2013: «O AEET age no quadro das funções que lhe são atribuídas, nomeadamente a facilitação e a promoção da cooperação territorial, tendo em vista o reforço da coesão económica, social e territorial da União, e a superação dos obstáculos ao mercado interno (...)» (artigo 7.2).

Como se dispõe no regulamento dos AEET, este comporta todas as modalidades de CTE (transfronteiriça, inter-regional e transnacional). Portanto, na linha do estabelecido nos últimos convénios europeus, a cooperação não fica confinada às relações de vizinhança (artigo 3.1 do regulamento (UE) n.º 1299/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013)¹⁷⁴. Efetivamente, o objetivo da CTE destina-se a reforçar: a cooperação transfronteiriça (através de uma série de iniciativas locais e regionais conjuntas), a cooperação transnacional (mediante um conjunto de ações em matéria de desenvolvimento territorial integrado relacionado com as prioridades da União) a cooperação inter-regional e o intercâmbio de experiências ao nível territorial adequado (Cf., artigo 2.1/2/3 do citado regulamento).

Consequente com o anterior, e como o próprio regulamento 1302/2013 indica, cada função dos AEET «(...) é determinada pelos seus membros como inscrevendo-se no quadro de competências de cada membro, salvo se o Estado membro ou o país terceiro aprovar a participação de um membro constituído ao abrigo da sua lei nacional, ainda que esse membro não tenha competência para desempenhar todas as funções especificadas no convénio» (artigo 7.2).

Num outro plano, os AEET podem servir para implementar outras ações de cooperação territorial sem contribuição financeira da UE. Conforme o disposto no regulamento em vigor, «O AEET pode realizar outras ações específicas em matéria de cooperação territorial entre os seus membros para efeitos do objetivo a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, com ou sem participação financeira da União» (artigo 7.3). Neste sentido, no período

¹⁷⁴ Regulamento (CE) N.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, publicado no JOUE (L 210/38, de 31/07/2006).

de programação de 2014-2020, «Tanto as funções específicas de um AECT, como a possibilidade de os Estados membros limitarem as ações que os AECT podem realizar sem o apoio financeiro da União, deverão ser alinhadas com as disposições que regem o FEDER (...)» (considerando 21 do regulamento 1302/2013).

E isto significa, em nossa opinião, pelo menos duas coisas: por um lado, garantir uma cooperação estratégica de médio e longo prazo desligada da programação dos fundos estruturais; por outro, que os AECT passam a competir com as demais estruturas de cooperação permanentes criadas pelo Conselho da Europa, contribuindo assim «tanto para a estratégia Europa 2020 como para a execução de estratégias macrorregionais» (considerando 19 do regulamento 1302/2013).

Todos os instrumentos jurídicos internacionais concluídos permitem às autoridades nacionais controlar a participação das entidades regionais e locais nos organismos de cooperação transfronteiriça. Porém, com o regulamento dos AECT, tornou-se necessária a criação de um novo procedimento de controlo. A norma comunitária, apesar de ser um regulamento, deixa aos Estados membros a aprovação das disposições nacionais para garantir a sua aplicação efetiva (*Cf.*, artigo 16.1 do regulamento 1302/2013). Contudo, importa deixar bem claro que estamos perante um regulamento, que é uma norma de aplicação direta, obrigatória em todos os seus elementos.

Com a entrada em vigor do regulamento 1082/2006, o legislador português procedeu a esse desenvolvimento através do Decreto-Lei n.º 376/2007, de 8 de novembro, abrindo assim o caminho à criação das primeiras AECT no nosso país. De igual modo, com a entrada em vigor do regulamento 1302/2013, o legislador introduziu a uma série de alterações ao citado Decreto-Lei para o adaptar as novas condições do regulamento AECT em vigor.

Esta alteração encontra-se plasmada no Decreto-Lei 60/2015, de 22 de abril, do qual nos ocupamos de agora em diante nas suas disposições mais relevantes.

O AECT no Direito interno português

Tendo em conta o disposto no regulamento 1302/2013 no que se refere à clarificação, à simplificação e à melhoria da constituição e do funcionamento dos AECT e ponderada a experiência desenvolvida em Portugal no âmbito da sua criação e seu funcionamento, o legislador português considerou ser necessário introduzir um conjunto de alterações ao Decreto-Lei n.º 376/2007, com o objetivo de garantir a aplicação conforme e efetiva daquele regulamento no ordenamento jurídico nacional.

Neste contexto, na esteira do artigo 288 TFUE, e dos considerandos 2, 9, 38 e artigos 4.1. e 16.1. do regulamento 1302/2013, assistimos à criação do Decreto-Lei 60/2015, o qual visa facilitar a criação e o funcionamento dos AECT existentes e a criar, clarificar as disposições em vigor, permitindo, assim, a sua utilização mais ampla com vista a contribuir para uma maior consistência e melhor cooperação entre organismos públicos, sem criar encargos adicionais para as administrações nacionais ou da UE.

Muito embora o regulamento 1302/2013 não qualifique a personalidade jurídica dos AECT, o legislador português decidiu qualificá-los, através do Decreto-Lei 60/2015, como «pessoas coletivas públicas de natureza associativa constituídas, em regra, por entidades de, pelo menos, dois Estados membros da União Europeia» (artigo 2.1), as quais devem ter, no mínimo, os seguintes órgãos: «a) uma assembleia-geral, onde estão representados todos os membros do AECT; b) um diretor, que representa o AECT e age em nome deste; c) um conselho fiscal» (artigo 8.1). No que se refere à composição dos membros do AECT com sede estatutária em Portugal (artigo 4.1), o legislador nacional atualizou a listagem dos membros exatamente nos termos do artigo 3.1. do regulamento 1302/2013.

Diferentemente dos procedimentos anteriores, com a entrada em vigor do Decreto-Lei 60/2015 a criação de um AECT «inicia-se com notificação dirigida à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., (...) subscrita pelos seus potenciais membros» (artigo 5.1), sendo dita notificação instruída por uma ampla série de elementos (*Cf.* artigo 5.2). A aquisição de personalidade jurídica do AECT não se produz, contudo, apenas com a concessão de autorização. É preciso posteriormente o seu registo e/ou publicação em função do direito interno aplicável no Estado onde tem a sua sede estatutária: «O convénio e os estatutos e quaisquer alterações subsequentes dos mesmos são registados ou publicados, ou ambas as coisas, no Estado membro em que o AECT em causa tem a sua sede estatutária, de acordo com a legislação nacional aplicável» Assim, «O AECT adquire personalidade jurídica na data do registo ou da publicação, consoante o que ocorrer primeiro. Os membros informam os Estados membros em causa e o Comité das Regiões do registo ou da publicação do convénio e dos estatutos» (artigo 5.1 do regulamento 1302/2013).

No nosso país, e conforme as disposições inscritas no Decreto-Lei 60/2015, os AECT com sede estatutária em Portugal são constituídas mediante «escritura pública» (artigo 7.1), sendo dita criação «publicada na 2.^a série do Diário da República» (artigo 7.2). No

entanto, a criação do AECT exige «a aprovação formal do convénio no Estado membro em que se localize a sede estatutária proposta pelo AECT» (artigo 5.9).

Após a notificação, duas situações podem ocorrer: a aceitação ou a rejeição da mesma, decisão que incumbe à Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P., que «verifica a conformidade da notificação» (artigo 5.3) em conformidade com o preceituado no artigo 5.2.

Em caso de rejeição, o Estado está obrigado a explicitar os motivos da mesma, como inscrito expressamente no regulamento 1302/2013 (artigo 4.3.a/c). Em qualquer caso, será sempre possível o seu controlo por via judicial nacional, sendo que no decorrer de dito procedimento será possível a colocação de uma questão prejudicial para que o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) possa interpretar o alcance da seguinte disposição: «Em caso de não aprovação, o Estado membro expõe os motivos da sua recusa de aprovação e, se for caso disso, propõe as alterações necessárias ao convénio» (artigo 4.3 do regulamento 1302/2013).

Uma vez aceite a notificação, «Compete ao membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento regional, sob proposta da Agência, I.P., aprovar formalmente a participação do ou dos potenciais membros do AECT e o convénio, caso a sua sede estatutária se localize em território nacional» (artigo 5.7 do Decreto-Lei 60/2015), sendo que a decisão sobre a participação deve ser tomada e notificada aos interessados «no prazo de seis meses a contar da data de receção de uma candidatura admissível» (artigo 5.8 do Decreto-Lei 60/2015; artigo 4.3§2 do regulamento 1302/2013).

Se o prazo assinalado não se cumprir, «a participação é considerada aprovada» (artigo 5.8 do Decreto-Lei 60/2015; artigo 4.3§2 do regulamento 1302/2013). De facto, é impossível condicionar o direito de criação de um AECT ao cumprimento de um determinado prazo, pois que assim não seria válida a técnica do «silêncio positivo». Com efeito, a inclusão de uma cláusula deste tipo esvaziava de conteúdo o direito a criar um AECT: «Podem ser constituídos agrupamentos europeus de cooperação territorial ("AECT"), no território da União, nas condições e nos termos previstos no presente regulamento» (artigo 1.1 do regulamento 1302/2013).

No que se refere aos tipos de controlo que o Estado pode implementar sobre os AECT, estes podem ser tanto de legalidade como de oportunidade, ou ambos. De facto, no que se refere ao controlo de legalidade, os AECT com sede estatutária em Portugal podem ver cessadas as suas funções «caso se verifique que deixaram de cumprir os requisitos estabelecidos (...) no regulamento (...) ou ainda, por violação de qualquer disposição do

direito português que coloque em causa o prosseguimento das atividades do AECT em território nacional» (artigo 10 do Decreto-Lei 60/2015; artigo 4.3 do regulamento 1302/2013); no que concerne ao controlo de oportunidade, o exercício de atividades dos AECT em Portugal pode ser proibido sempre que o mesmo «viole disposições de ordem pública (...) ou de interesse público» (artigo 9 do Decreto-Lei 60/2015; artigo 4.3 do regulamento 1302/2013)¹⁷⁵. Como é fácil de entender, os critérios de oportunidade por razões de «interesse público» e de «ordem pública» poderiam ser usados pelo Estado para impedir que as entidades referidas no artigo 4.1 do Decreto-Lei 60/2015 e artigo 3.1. do regulamento 1302/2013 pudessem aceder aos AECT. Contudo, são muitos os indícios que eliminam qualquer nota de discricionariedade no âmbito da concessão de autorização. De facto, conforme o disposto no Decreto-Lei 60/2015, a proibição do exercício de atividades em Portugal é não só «impugnável nos termos da lei» (artigo 9.3) como também «não deve constituir um meio de restrição arbitrário ou dissimulado à cooperação territorial» (artigo 9.2), principal missão da criação dos AECT (*Cf.*, artigo 2.1 e artigo 3.1)

Por fim, importa assinalar, no que se refere à participação de países terceiros vizinhos de um Estado membro, sobre a qual dispõe o regulamento 1302/2013 ao assinalar que «deverá ser expressamente prevista a participação de membros e de países terceiros vizinhos de um Estado membro, incluindo as suas regiões ultraperiféricas, em AECT constituídos entre, pelo menos dois Estados membros» (considerandos 9 e 10), ainda que dita participação apenas seja possível «se a legislação de um país terceiro, ou os acordos entre, pelo menos, um Estado membro participante e um país terceiro, o permitem» (considerando 9).

E aqui importa assinalar que se o legislador português se remeteu ao silêncio sobre esta matéria no quadro do regulamento 1082/2006 e do Decreto-Lei n.º 376/2007, aliás como a maioria dos países, no âmbito do regulamento 1302/2013 e do Decreto-Lei 60/2015, dita participação é agora expressamente autorizada, ainda que «com algumas reservas» (artigo 4.1.h).

¹⁷⁵ O artigo 4.3 determina o direito a constituir um AECT e faz primar os direitos das entidades territoriais sobre os interesses dos Estados, a menos que se considere que «a) Essa participação, ou o convénio, não cumpre uma das seguintes normativas: i) O presente regulamento; ii) Outras disposições legislativas da União relativas aos atos e às atividades do AECT; iii) A legislação nacional relativa aos poderes e competências do membro potencial; b) Essa participação não se justifica por razões de interesse público ou de ordem pública desse Estado membro; ou, c) Os estatutos não são conformes com o convénio».

O AECT e a erosão de um certo modelo de Estado

Como afirmámos precedentemente, a construção europeia não pode ser realizar-se ou evoluir sem o impulso dos Estados membros; e isto significa que o Estado é percebido como uma realidade intangível e estável sobre o qual se apoia uma arquitetura europeia em vias de realização.

Contudo, a progressiva ascensão das autoridades infra estatais às arenas internacionais, influenciando decididamente sobre o processo decisório em todos os níveis e escalas - um fenómeno que coloca com uma nova acuidade a questão da finalidade e do papel do Estado em um conjunto com vocação de integração política - em matérias que lhes dizem respeito, estimulando a emergência de fenómenos como, por exemplo, o «novo regionalismo transfronteiriço», permite colocar a hipótese de que os postulados da intangibilidade e da estabilidade do Estado estão colocados em causa.

Estando o Estado colocado perante uma multiplicidade heterogénea de fenómenos que escapam ao seu controlo, o debate sobre a *crise do Estado* tem sido colocado em termos do seu declínio ou do seu desaparecimento. Se a hipótese do desaparecimento do Estado - a médio ou a longo prazo - nos parece excessiva, o debate sobre a *crise do Estado* não deixa de afetar os modos de pensar ou de repensar o processo de construção europeia.

Com maior formalidade e cobertura geográfica a partir do período de programação de 2007-2013, a CTE tem vindo a assumir um papel crucial no processo de construção europeia. Num contexto de renovação da política estrutural da UE, e como resultado das pressões exercidas por muitas das associações representativas dos interesses regionais e locais, assiste-se, em 2006, ao surgimento da primeira figura de direito comunitário dedicado à mesma - o AECT - plasmado no regulamento 1082/2006 e alterado pelo regulamento 1302/2013.

E são estes dois instrumentos jurídicos que, em grande medida, vieram transformar radicalmente a natureza e os modos de funcionamento das entidades envolvidas em programas e iniciativas de cooperação territorial - tanto no âmbito das suas funções como do desempenho das mesmas - permitindo, em nosso entender, a instituição de novas articulações entre as autoridades e entidades situadas em diferentes níveis e escalas.

Perante este quadro, pergunta-se: em que medida o direito comunitário da cooperação territorial europeia pode estar a contribuir para uma progressiva *erosão* do Estado?

A *crise do Estado* é objeto de uma diversidade de interpretações. Mas seja qual for o significado que lhe possamos atribuir, a primeira característica comum aos Estados membros é a de que estes se apresentam - cada vez mais - de maneira difusa, sendo que

os aspetos difusos da crise do ator estatal podem explicar-se, em grande medida, pelos impactos evolutivos dos constrangimentos externos.

Pressionado pela ação de uma série de movimentos e fluxos que escapam ao seu controlo, o Estado manifesta-se atualmente desajustado para responder às exigências que lhe estão colocadas; isto é, para lidar com fenómenos cuja amplitude está para além das suas capacidades de intervenção.

Muitas vezes apresentados como vítimas da globalização - e da perda de soberania que daí resulta - os Estados membros da UE reagem à perda de controlo das suas esferas de ação política, que pode traduzir-se na perda do seu monopólio no plano da governação, através de intervenções comuns - cada vez mais limitadas - que podem assumir uma multiplicidade heterogénea de formas.

Como em outros lugares do mundo, mas com particular acuidade na UE, a superação das fronteiras do Estado, propiciada pela conjugação de uma série de fatores, dos quais destacamos aqui o fomento de novas relações transnacionais e o surgimento de novos atores influentes na cena internacional, reflete uma *crise do Estado*, especialmente na sua esfera de sentido.

Assim, neste contexto, pode colocar-se a hipótese de que a CTE ao fomentar o aumento da porosidade das fronteiras, particularmente através da CTF, pode estar a contribuir para a *erosão* do Estado na sua capacidade de lidar sozinho com os desafios colocados às suas esferas de ação política. Porém, qual Estado é atualmente capaz de assegurar isoladamente o cumprimento das suas funções? A resposta a esta pergunta seria, apenas uns poucos...

Embora esta situação seja muito diferente de um país para outro, a «questão regional», qualquer que seja a sua forma institucional, tem vindo a ganhar uma particular acuidade na UE, estando hoje os Estados membros confrontados com um enérgico debate sobre a centralização/descentralização dos seus poderes e competências, o qual foi ampliado com o surgimento de um direito comunitário especificamente dedicado a regular a CTE. E isto porque, em nosso entender, os AECT, configurados por amplas redes de atores estatais e não estatais, podem manifestar-se de modo mais poderoso do que o poder de que dispõem alguns Estados.

Neste sentido, pode colocar-se a hipótese de que os AECT podem estar a contribuir para reforçar o fim da imutabilidade e da estabilidade do Estado tanto no exercício das suas funções como das suas competências.

Contudo, isso não significa que o Estado não possa contrariar esse facto, o qual, em nosso entendimento, pode operar-se por duas vias: ou o Estado altera o conteúdo das suas funções; ou o Estado altera a maneira de as assumir. Se o primeiro aspeto implica diretamente com a Lei Fundamental, o segundo aspeto implica - direta ou indiretamente - uma reinvenção dos modos de governar.

Por este viés, a hipótese do debilitamento ou do desaparecimento do Estado (em sentido vestefaliano) deve dar lugar à hipótese de um *Estado em devir*, o qual pode assumir diferentes formatos e que aqui esboçamos sumariamente os seus mínimos contornos.

1) O Estado *regulador*: particularmente apto em contextos de restrição exercida pelas forças do mercado. Esta forma de Estado implica compreender que a regulação se insere numa lógica de procura de eficiência dos serviços públicos e de liberalização dos mercados públicos no interior da UE, não podendo, todavia, limitar-se a um significado apenas económico, mesmo porque as expectativas dos cidadãos implicam que a função reguladora inclua imperativos de equidade na redistribuição.

2) O Estado *mediador*: particularmente apto para assegurar uma articulação tanto entre atores não estatais como entre entidades públicas e privadas para prevenir ou resolver diferendos. Em decorrência da evolução (no sentido de mudança) nas relações sociais, políticas, económicas, culturais, ambientais, etc.. Como garante do *último interesse*, o Estado assegura a citada articulação através da «mediação pública», sendo que o seu campo de intervenção se situa especialmente no interior das suas fronteiras.

3) O Estado *negociador*: particularmente apto para dirimir questões de política interna ou de política externa. No domínio interno, o Estado opera através do exercício da «arbitragem» para reconciliar entre as partes ou os grupos de interesse. Contudo, o Estado pode abandonar o papel de árbitro se for animado de uma vontade e capacidade de apresentar um projeto portador de sentido para a comunidade. No domínio externo, o papel de negociador é considerado essencialmente pelo viés da defesa dos interesses nacionais.

Em síntese, qualquer que seja o modelo de Estado que possa emergir, a preservação ou restauração a sua legitimidade passa, essencialmente pela sua capacidade em se tornar mais aberto, mais reticular, mais horizontal e mais flexível.

Breves sínteses

As reflexões que propomos a modo de conclusão não esgotam – como é óbvio – o tema que nos propusemos abordar neste artigo.

O fenómeno da cooperação territorial europeia pode representar-se por uma estrutura em «múltiplas camadas» nas quais cada entidade territorial revela um interesse em participar. Uma participação que desde o ano de 2006 se encontra regulada pelo direito da cooperação territorial, o qual merece da nossa parte, duas observações: em primeiro lugar, que a sua estrutura diferenciada e plural (pluralidade de fontes, atores, ações...) é acompanhada por uma função unitária e pragmática; em segundo lugar, que os seus impactos sobre o direito estatal comportam, no mínimo, dois efeitos: por um lado, a normativa estatal não consegue dar uma cobertura total das ações desenvolvidas no território que lhe incumbe; por outro, destacam a importância de fenómenos jurídicos novos que envolvem sujeitos distintos das instituições e uma tendência evolutiva para a «governança em rede».

Com base nestas premissas, procurámos mostrar num segundo momento deste artigo, e de forma sumariíssima, algumas das modalidades plausíveis de um *Estado em devir* - regulador, mediador e negociador -, profundamente transformado nas suas funções e nos modos de as realizar.

Concluir que a cooperação territorial europeia e o regime jurídico que a suporta podem conduzir – automaticamente - a uma relativização do papel do Estado é inexato. Porém, o mesmo não se pode afirmar quanto à sua metamorfose, a qual poderá concluir-se com a afirmação do Estado como entidade híbrida e em processo...

Contudo, como poderá esta hibridização contribuir para que o Estado saia da crise que atualmente o atravessa?

Referências bibliográficas

Beltrán. S. “Puesta a Punto de la Figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el Ordenamiento Español. ¿Más Fácil y Más Difícil?” *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, n.º 13 (2008): 23-38. Accessed January 7, 2016, ISSN 1696-6031.

Burgos Silva, J.G., “El derecho internacional en el contexto de la globalización: conflictos y transformaciones.” *Revista Estudios de Derecho*. Vol. LXVIII 152 (2011): 13-30. Accessed January 14, 2015, ISSN: 0120-1867.

Comité des Régions. *Groupements européens de coopération territoriale (GECT): état des lieux et perspectives*. Union européenne, 2009. Accessed January 14, 2015, ISBN: 978-92-895-0461-1.

Committee of the Regions. *A mid-term assessment of Europe 2020 from the standpoint of EU cities and regions*. European Union, 2014. Accessed January 14, 2016, ISBN 978-92-895-0768-4

Committee of the Regions. *EGTC monitoring report 2014. Implementing the Strategy Europe 2020*. European Union, 2015. Accessed Mars 14, 2015, ISBN: 978-92-895-0802-5.

Levrat, N., y otros. *La Agrupación Europea de cooperación territorial - AECT -*. Bruselas: Comité de las Regiones, 2007.

Ohmae, K. *The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies*. New York: Simon and Schuster Inc., 1995.

Ruiz de Casas, J.A. “De cooperación territorial europea. Apuntes para una discussion.” *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, n.º 19 (2012): 13-24. Accessed January 7, 2016, ISSN 1696-6031.

Strange, S. *The Retreat of the State - The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. ISBN 0 521 564409.

Varela Álvarez, E.J. “Las fronteras, nuevos ejes centrales de la globalización. La cooperación territorial, solución a sus problemas.” *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, n.º 19 (2012) 5-12. Accessed January 7, 2016, ISSN 1696-6031.

Vásquez Cárdenas, A.V., “El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades.” *Revista Estudios de Derecho*. Vol. LXVII 149 (2010): 243-260. Accessed February 07, 2015, ISSN: 0120-1867.

Vázquez Mao, X. “La cooperacion como ventaja competitiva.” *Revista de Pensamento do Eixo Atlântico*, n.º 16 (2009): 75-86. Accessed January 7, 2016, ISSN 1696-6031.

A IGUALDADE ENTRE MULHERES E HOMENS NO MERCADO DE TRABALHO E A SUA (IN)VISIBILIDADE ENQUANTO OBJETIVO POLÍTICO NA UNIÃO EUROPEIA

Carina Jordão

Resumo: Este artigo enquadra e analisa a evolução do princípio da igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho à luz dos Tratados e dos documentos estratégicos mais relevantes da União Europeia (UE) em matéria de emprego, concluindo-se que o mesmo tem vindo a perder espaço e visibilidade no seio da comunidade europeia. Além disso, usando dados disponibilizados pelo Eurostat e pela Comissão Europeia relativos ao período 2008-2012, analisam-se vários indicadores que mostram uma redução da desigualdade laboral entre mulheres e homens, medida em termos de *gap*. Contudo, ao contrário do que seria desejável e expectável, essa redução ocorre geralmente a par do agravamento da situação laboral das mulheres e não da sua melhoria. Urge, por isso, (re)colocar os objetivos da igualdade entre mulheres e homens, sobretudo em matéria de emprego, no coração das políticas públicas da UE.

Palavras-chave: Igualdade, Mulheres, Trabalho, Tratado, União Europeia

Title: Equality between women and men in the labor market and their (in)visibility as a political objective in the European Union

Abstract: This article frames and analyzes the evolution of the principle of equality between women and men in the labor market, considering the treaties and the most relevant strategic documents of the European Union (EU) on employment, and it concludes that it has been losing space and visibility within the European community. Also, using data provided by Eurostat and the European Commission for the period 2008-2012, several indicators can be analyzed, showing a reduction in labor inequality between women and men, measured in terms of *gap*. However, contrary to what would be desirable and expected, this reduction usually occurs along with the worsening of the employment situation of women and not its' improvement. It is urgent, therefore, to (re)place the objectives of equality between women and men, especially in terms of employment, in the heart of public policies of the EU.

Keywords: Equality, Women, Work, Treaties, European Union

Introdução

Nas últimas décadas alcançaram-se progressos notáveis em matéria de igualdade entre mulheres e homens. No entanto, os obstáculos a uma real igualdade permanecem e parece haver ainda um longo caminho a percorrer, inclusive nos 28 países da União Europeia (UE-28), considerados dos mais desenvolvidos do mundo.

No mercado de trabalho são as mulheres que continuam mais sujeitas a situações de desvantagem e isso é facilmente perceptível em diversos indicadores estatísticos. Todavia, na generalidade dos países que integram a UE-28, são elas quem tem mais êxito nos respetivos percursos escolares e que representam a maioria dos diplomados do ensino superior – o que torna difícil compreender que não obtenham melhores condições no mercado de trabalho e que a sua capacidade produtiva não seja mais bem aproveitada.

Partindo da revisão da literatura e da análise dos documentos estratégicos mais relevantes da União Europeia (EU), este estudo – que integra uma investigação mais abrangente sobre a relação da (des)igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho e o nível de desenvolvimento económico e social de algumas das economias mais avançadas do mundo – procura aferir a centralidade da igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho enquanto objetivo político prioritário no quadro da União Europeia. Por conseguinte, constitui-se como objetivo central do estudo o enquadramento da igualdade entre mulheres e homens (considerando sobretudo a dimensão ‘mercado de trabalho’) nos tratados, na política de emprego e nos objetivos de estabilidade macroeconómicos da União Europeia. Posteriormente, será feita uma reflexão em torno da sua evolução ao longo dos últimos anos e do seu impacto nos Estados-Membros, com base na evidência empírica possibilitada pela análise de alguns dados disponibilizados pela Comissão Europeia e pelo Eurostat em matéria de igualdade laboral.

O artigo está estruturado da seguinte forma: na secção dois faz-se um enquadramento teórico da igualdade laboral entre mulheres e homens à luz dos principais Tratados da União Europeia e da Estratégia Europeia de Emprego (EEE); na secção seguinte, considerando dados referentes ao período 2008-2012 dos 28 Estados-Membros da UE, analisam-se quantitativamente alguns dos principais indicadores laborais que permitem aferir e refletir a evolução dos níveis de (des)igualdade entre mulheres e homens na esfera laboral. Na quarta e última secção faz-se uma conclusão.

A igualdade entre mulheres e homens nos Tratados e na Estratégia Europeia de Emprego (EEE)

A UE, atualmente constituída por 28 países e com cerca de 500 milhões de habitantes, assenta no primado do direito pelo que “todas as suas acções são fundadas nos Tratados, os quais são voluntária e democraticamente aprovados por todos os Estados-Membros”¹⁷⁶. Neste contexto, é impreterível contextualizar e analisar a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho à luz dos principais documentos que enformam esta superestrutura e que, numa perspetiva histórica, concorrem certamente para a criação de uma visão holística do fenómeno em apreço.

No fim da Segunda Guerra Mundial, a braços com a grande devastação causada pelo conflito, os estados europeus fundaram a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE)¹⁷⁷, em 1948, cuja função principal era a gestão dos capitais fornecidos pelos EUA – através do Plano Marshall – para a sua reconstrução. Pouco tempo depois, em Maio de 1950, Robert Schuman – então ministro dos Negócios Estrangeiros francês – sugere a criação de uma Europa organizada em que a produção franco-alemã do carvão e do aço ficaria sob a alçada de uma alta autoridade comum (Fontaine 1995). As suas ideias, consagradas no ano seguinte no Tratado de Paris, deram origem à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA). Desta união, formada no período pós-guerra para controlar a produção do carvão e do aço e para preservar a paz, faziam parte 6 países: a França, a República Federal da Alemanha, a Bélgica, a Itália, o Luxemburgo e os Países Baixos.

Em 1957, o mesmo conjunto de países assinou o Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE) e cujos objetivos passavam pela criação de um mercado comum mais alargado, com livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais, a adoção de uma pauta aduaneira comum em relação a países terceiros e, ainda, a aplicação de políticas comuns, quer económicas quer sociais, passíveis de conduzir a uma integração económica total. Com o Tratado de Roma surgiu ainda a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) que, em linhas gerais, visava fomentar a utilização pacífica da energia nuclear. A década que se seguiu, fortemente marcada pela adoção de acordos em matéria de políticas comuns (nomeadamente nas áreas do comércio

¹⁷⁶ Esta citação consta no *web site* <http://europa.eu>, acedido pela última vez a 28-11-2010.

¹⁷⁷ A OECE foi depois ampliada e, em 1960, muda a designação para OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico) (Duverger 1995).

e da agricultura) e pela abolição os direitos aduaneiros entre os seis países fundadores da CEE, foi um período de crescimento económico significativo (Fontaine 1995).

Na génese da comunidade europeia encontram-se motivações predominantemente económicas que radicam em torno do almejado mercado comum e na gestão de recursos fundamentais. É neste contexto que surgem as primeiras afirmações do princípio da igualdade que, sem surpresas, apresentam uma forte matriz económica e comercial (Raposo 2004). Sob influência do direito anti discriminatório produzido no ordenamento jurídico norte-americano, o princípio da igualdade de tratamento entre mulheres e homens foi adotado pela primeira vez no Tratado de Roma e preceituava igual tratamento dos trabalhadores de ambos os sexos em matéria salarial (Raposo 2004) (União Europeia; Parlamento Europeu; Comissão dos Direitos das Mulheres 2009). A este respeito, escreve Raposo:

“Na sua redação originária, o TCE continha apenas uma cláusula antidiscriminatória, cuja génese histórica nada ficou a dever às demandas feministas, mas sim aos jogos de política económica entre os estados-membros. O governo francês receava futuros prejuízos em virtude da ampla utilização de mão-de-obra feminina (menos remunerada) pelos demais estados-membros, que por conseguinte produziam bens a preços mais competitivos. Alertados para esta situação, os representantes franceses propuseram a introdução de uma norma consagradora da igualdade salarial entre trabalhadores masculinos e femininos. Assim nasceu o art. 119.º, que reproduzia quase textualmente o art. 1.º da Convenção n.º 100 da Organização Internacional do Trabalho de 1951.

Uma vez que o art. 119.º foi inserido no título III, relativo à Política Social, e tendo ainda em conta a crescente evolução da consciência comunitária para as questões sociais, esta norma foi dilatando a respetiva aplicação até se tornar o princípio geral da igualdade entre os sexos. Não obstante, não se olvide a sua origem económica e concorrencial. Uma leitura mais restrita do preceito apenas proíbe desnivelamentos salariais entre trabalhadores de ambos os sexos. Daí que se tenha tornado necessária a emanção de diversas diretivas, tributárias também da igualdade entre sexos, mas já não circunscritas ao âmbito salarial, alargando os seus tentáculos aos diversos níveis da cidadania europeia” (Raposo 2004, 204-205).

Em 1973, a adesão da Dinamarca, do Reino Unido e da Irlanda à CEE despoletou a necessidade de mais políticas comuns que, em virtude da crise energética e dos problemas económicos que entretanto a Europa enfrentava, privilegiaram sobretudo aspetos sociais. Alguns anos mais tarde, em 1981, a Grécia juntou-se à CEE, assinalando a sua libertação do regime dos coronéis. Seguiram-se, em 1986, Portugal e Espanha, após o derrube das ditaduras nestes dois países (Duverger 1995). Ainda em 1986 é assinado o Ato Único

Europeu (AUE), que entrou em vigor em 1 de julho do ano seguinte e que constituiu a primeira grande alteração ao Tratado que instituiu a CEE. De uma forma geral, este novo Tratado visava eliminar os entraves relacionados com o livre fluxo de comércio na UE, criando o Mercado Único Europeu. Com a queda do Muro de Berlim em 1989 e o desmoronamento do comunismo na Europa Central e Oriental, ocorre um estreitamento das relações entre os europeus e no dia 7 de fevereiro de 1992 é assinado, em Maastricht, o Tratado da União Europeia. Este tratado, que entrou em vigor apenas no ano seguinte, tinha como objetivos a criação de uma União Económica e Monetária (UEM), conferindo ao projeto de moeda única um carácter oficial (o euro entrará oficialmente em circulação em 12 Estados Membros da União Europeia em 1 de janeiro de 2002 – sobre o euro ver, por exemplo, Kauffmann 1997), e a construção de uma União Política.

Em 1995, a Áustria, a Finlândia e a Suécia juntaram-se à agora denominada União Europeia e, dois anos depois, em 1997, foi assinado o Tratado de Amesterdão (TA), que viria a entrar em vigor no dia 1 de maio de 1999. Este Tratado, que no fundo consistiu numa revisão aos Tratados de Roma e da União Europeia, visava basicamente a criação de condições, quer políticas quer institucionais, para que a União Europeia pudesse lidar mais facilmente com a crescente mundialização da economia e os seus hipotéticos impactos ao nível do emprego. O TA foi particularmente importante em matéria de igualdade entre mulheres e homens, sobretudo no que concerne à sua aplicação no campo laboral. Além de proclamar a promoção da igualdade entre homens e mulheres como missão fundamental da Comunidade (artigo 2.º), o TA institui o *mainstreaming*, que determina a integração de uma perspectiva de género em todas as políticas comunitárias (artigo 3.º, n.º2) e, em relação à igualdade de remuneração, refere que deve aplicar-se igualmente ao trabalho de igual valor (e não apenas por trabalho igual, como estipulado até esse momento) (artigo 141.º, n.º1). Além disso, contempla outras normas importantes, especificamente relacionadas com esta temática e que, no fundo, reforçam os direitos laborais das mulheres (ver: art. 13.º, art. 137.º, n.º 1; art. 141.º, n.º 3 e n.º 4).

Ainda em 1997, foram iniciadas negociações para o chamado grande alargamento, que viria a incluir seis antigos países do bloco soviético (Bulgária, Roménia, Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia), três estados bálticos que tinham pertencido à União Soviética (Estónia, Letónia e Lituânia), dois países mediterrânicos (Chipre e Malta) e ainda uma das repúblicas da antiga Jugoslávia (a Eslovénia). Em 26 de fevereiro de 2001, em resultado de uma conferência intergovernamental cujo objetivo era precisamente preparar a reforma das instituições para este alargamento, previsto para

2004 e 2007, foi assinado o Tratado de Nice. A entrada em vigor deste Tratado, a 1 de fevereiro de 2003, não trouxe alterações significativas em matéria de igualdade entre mulheres e homens. De facto, esta questão praticamente não é abordada e a base jurídica para a igualdade entre homens e mulheres continua praticamente a esgotar-se no sector do emprego (Raposo 2004) (União Europeia *et al.* 2009). De qualquer modo, as alterações produzidas – que não foram além do aditamento de um novo parágrafo no artigo 13.º do Tratado CE – permitiram a criação e adoção de outra regulamentação importante em matéria de igualdade entre mulheres e homens (nomeadamente a Decisão n.º 848/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho) (União Europeia *et al.* 2009).

Quando em setembro de 2008 uma forte crise financeira assola a economia mundial, os países da UE vêm-se obrigados a estreitar a sua cooperação económica e no final do ano seguinte, em 2009, entra em vigor o Tratado de Lisboa que, dividido no Tratado da União Europeia (TUE) e no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), foi ratificado por todos os países antes da sua entrada em vigor com o intuito de conferir à UE um papel mais preponderante na cena mundial. Em relação aos direitos das mulheres e da igualdade, as alterações introduzidas no TUE prendem-se sobretudo com a reafirmação do princípio da igualdade entre homens e mulheres e pela sua inclusão entre os valores e objetivos da União (ver artigo 2.º e art. 3º, nº3 do TUE). Além disso, é de salientar a referência a este princípio no TFUE. Nas disposições de aplicação geral do título II deste Tratado, o artigo 8.º afirma que:

“na realização de todas as suas acções, a União terá por objectivo eliminar as desigualdades e promover a igualdade entre homens e mulheres” e o artigo 10.º determina que “Na definição e execução das suas políticas e acções, a União tem por objectivo combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual”.

Uma breve nota para destacar ainda que a Carta dos Direitos Fundamentais da UE contempla igualmente o princípio da igualdade entre homens e mulheres. Esta Carta, assinada em Nice a dezembro de 2000 e anexada ao tratado de Lisboa sob a forma de declaração¹⁷⁸, é uma compilação do conjunto dos direitos cívicos, políticos, económicos e sociais dos cidadãos europeus, assim como de todas as pessoas residentes em território

¹⁷⁸ Com o Tratado de Lisboa, a Carta dos Direitos Fundamentais adquire força jurídica vinculativa para 25 Estados Membros, beneficiando o Reino Unido e a Polónia de uma derrogação da sua aplicação (<http://www.europarl.europa.eu>, acedido pela última vez a 18-04-2014).

da União. No n.º 1 do artigo 21.º é estipulado que “é proibida a discriminação em razão, designadamente, do sexo, raça, cor ou origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas ou outras, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.” Simultaneamente, o artigo 23.º determina que “deve ser garantida a igualdade entre homens e mulheres em todos os domínios, incluindo em matéria de emprego, trabalho e remuneração” e que “o princípio da igualdade não obsta a que se mantenham ou adoptem medidas que prevejam regalias específicas a favor do sexo sub-representado”.

Em termos gerais, os anos seguintes são marcados por uma grave crise e pela agudização das desigualdades entre os países que integram a UE (ver, por exemplo, Silva 2012). Contudo, esta é também uma década marcada por várias iniciativas que visam minimizar o impacto da crise e que procuram manter viva a esperança no projeto europeu, pautado por princípios e valores que se almejam potenciadores de um crescimento sustentável e de um bem-estar social duradouro. Em 1 de julho de 2013 a Croácia adere à UE, elevando o número total de países membros para 28.

Em matéria de promoção da igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho, e em concomitância com os Tratados, há ainda a referir, pela sua relevância, outras iniciativas da União. Por um lado, há a destacar a produção de vários atos legislativos, usualmente emanados sob a forma de diretiva¹⁷⁹ – permitindo assim que os Estados-Membros continuem a ter alguma margem de liberdade na consecução do objetivo da igualdade inerente a cada ato (Raposo 2004). Por outro lado, a jurisprudência produzida pelo Tribunal de Justiça Europeu tem também tido um papel importante nesta matéria, sendo de destacar os seguintes acórdãos: Acórdão Defrenne II, de 8 de abril de 1976 (C-43/75); Acórdão Bilka, de 13 de maio de 1986 (C-170/84); Acórdão Barber, de 17 de maio de 1990 (C-262/88); Acórdão Marschall, de 11 de novembro de 1997 (C-409/95); Acórdão Test-Achats, de 1 de março de 2011 (C-236/09)¹⁸⁰. Simultaneamente, tem sido implementadas outras ações concretas que procuram promover a igualdade entre homens

¹⁷⁹ Diretiva 79/7/CEE do Conselho, de 19 de dezembro de 1978; Diretiva 92/85/CEE, de 19 de outubro de 1992; Diretiva 2004/113/CE, de 13 de dezembro de 2004; Diretiva 2006/54/CE, de 5 de julho de 2006; Diretiva 2010/18/UE do Conselho, de 8 de março de 2010; Diretiva 2010/41/UE, de 7 de julho de 2010; Diretiva 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011; Diretiva 2011/99/UE, de 13 de dezembro de 2011; Diretiva 2012/29/UE, de 25 de outubro de 2012. Para mais informação sobre estas diretivas ver: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.8.html, acedido pela última vez a 23-02-2016.

¹⁸⁰ Para mais informação sobre os acórdãos ver: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.8.html, acedido pela última vez a 23-02-2016.

e mulheres. Entre elas, pode referir-se, a título de exemplo, o quadro financeiro plurianual (QFP 2014-2020), o programa “Direitos, Igualdade e Cidadania”, a criação do Instituto Europeu para a Igualdade de Género (EIGE) em 2006, ou ainda a Carta das Mulheres e a Estratégia para a igualdade entre homens e mulheres (2010-2015)¹⁸¹.

A Estratégia Europeia de Emprego (EEE), lançada numa cimeira extraordinária sobre o emprego que teve lugar em novembro de 1997 no Luxemburgo¹⁸², é igualmente relevante para as questões da igualdade entre mulheres e homens no campo laboral. A sua origem decorre do preconizado no Tratado de Amesterdão (1997):

“O novo capítulo sobre o emprego no Tratado de Amesterdão forneceu a base para a Estratégia Europeia para o Emprego e para o Comité do Emprego, criado a título permanente em virtude do Tratado e com caráter consultivo para promover a coordenação entre as políticas de emprego e do mercado de trabalho dos Estados-Membros. Os Estados-Membros detêm a competência exclusiva em matéria de política de emprego”
(<http://www.europarl.europa.eu>)¹⁸³.

Em 1997, a adoção desta Estratégia permitiu que o objetivo da igualdade entre mulheres e homens fosse colocado no centro da política de emprego que então emergia na União Europeia e as perspetivas eram animadoras (Villa e Smith 2014). Em 2000, no âmbito da Estratégia de Lisboa, o Conselho Europeu de Lisboa adotou como objetivo estratégico tornar a UE a “economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo”; o pleno emprego foi adotado como objetivo dominante da política social e de emprego, e foram estabelecidas metas concretas a serem alcançadas até 2010. Uma das metas instituídas era precisamente o aumento da taxa de emprego feminino para os 70%¹⁸⁴. A EEE foi revista em 2002 e relançada em 2005, altura em que as orientações para o emprego passaram a ser integradas nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas. Com estas alterações, ocorreram mudanças significativas em termos do posicionamento da igualdade na EEE, situação que, como veremos, se veio a agravar em 2010, quando foi adotada pela União Europeia uma nova estratégia em matéria de emprego e crescimento – a estratégia Europa 2020 (assente em cinco grandes objetivos

¹⁸¹ *Idem, Ibidem.*

¹⁸² A EEE foi lançada juntamente com o método aberto de coordenação – o chamado “Processo do Luxemburgo”, que consiste num ciclo anual que visa a coordenação e o controlo das políticas nacionais de emprego, tendo como base os compromissos dos Estados-Membros relativamente a um conjunto de objetivos e metas comuns (sobre esta questão ver, por exemplo: <http://www.europarl.europa.eu/>).

¹⁸³ Fonte: http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.10.3.html, acedido pela última vez a 23-02-2016.

¹⁸⁴ Fonte: http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.html, acedido pela última vez a 30/05/2014.

que lançam as bases para as reformas estruturais que os Estados-Membros terão de implementar, a estratégia Europa 2020 ambiciona tornar a UE uma economia mais inteligente, sustentável e inclusiva).

Tendo em conta as alterações operadas no posicionamento da igualdade de género – de que se dará conta de forma mais aprofundada de seguida –, é possível diferenciar quatro fases na EEE (Villa e Smith 2014). Na primeira fase (1997-2002), a igualdade de oportunidades era um dos 4 pilares da EEE, que incluía três orientações relacionadas com as questões de género. Nas palavras de Villa e Smith, neste período:

“the EU became a major proponent of gender equality and gender mainstreaming. The headline status of equal opportunities, accompanied by specific gender-related targets, provided a high point to the visibility of gender issues that with hindsight might even be considered a golden age for gender equality” (Villa e Smith 2014, 278).

No período 2003-2005 (segunda fase), a igualdade de oportunidades começou a perder espaço e foi reduzida a apenas uma orientação da EEE (além da manutenção do princípio do *mainstreaming*). Em 2005, como já referido, as orientações para o emprego passaram a estar integradas nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas e esta reformulação coincidiu com a perda de todas as orientações específicas no âmbito da igualdade de género. Entrava-se assim numa terceira fase, compreendida entre 2005 e 2009 (Villa e Smith 2014). A quarta e última fase, caracterizada pelo fim da estratégia de Lisboa e pelo início da formulação da estratégia Europa 2020, corresponde a um período que se adivinha ainda mais penalizador da igualdade: além de nenhuma das dez orientações da nova estratégia contemplar especificamente a igualdade de oportunidades, apenas quatro estão relacionadas com o emprego (Villa e Smith 2014)¹⁸⁵.

A este propósito, Villa e Smith referem:

“the evolution of the EES (...) shows that gender equality from its high profile in phase one progressively lost its position of centrality to the employment strategy and became sidelined into parallel initiatives (...) gender equality is still on the EU agenda; however, it is now outside the disciplining mechanisms of European-wide targets and CRSs, as well as the process of monitoring, learning and diffusion between member states” (Villa e Smith 2014, 278).

¹⁸⁵ Para Villa e Smith, “The new Europe 2020 strategy further marginalizes gender equality with none of ten integrated guidelines related specifically to equal opportunities and only four related to employment. Moreover, gender mainstreaming is not mentioned” (Villa e Smith 2014, 278).

As preocupações que emergem deste aparente desinvestimento nas políticas públicas ao nível da União Europeia agravam-se num cenário marcado pela implementação de políticas austeritárias – como as que surgiram em resposta à crise de 2008 em vários Estados-Membros – que, ao nível nacional, concorrem visivelmente para o desmantelamento de infraestruturas essenciais à promoção da igualdade¹⁸⁶. Em Espanha, por exemplo, foi desmantelado o Ministério da Igualdade (Gago e Kirzner 2014, 239), e na Irlanda “An entire architecture of public and statutory bodies established or supported to promote equality, monitor progress, enhance awareness and innovative practice has been restructured, closed down, endured drastic budget cuts or been part absorbed into departments of Government” (Barry e Conroy 2014, 199).

Não obstante os progressos registados ao longo das últimas décadas, não podemos ignorar que as mulheres nunca deixaram de estar sujeitas a situações mais desvantajosas no mercado de trabalho – mesmo nos apelidados anos dourados da igualdade de género (e que, como vimos, Villa e Smith situam entre 1997 e 2002). O impacto da desvalorização da igualdade enquanto objetivo central e prioritário na política de emprego europeia de que ora se dá conta terá, certamente, um forte impacto (negativo) na vida quotidiana de muitas mulheres. Recorde-se que o trabalho ocupa um lugar central nas sociedades (Silva 2012) e no processo distributivo das economias avançadas, uma vez que é aí que ocorre o maior processo de estratificação socioeconómica (Korpi 2000). Além de “um espaço decisivo de construção identitária, um campo de afirmação de qualificações, uma fonte de emanção de direitos e de cidadania” (Estanque e Costa 2012, 177), o trabalho permite às pessoas ganhar a vida, libertar o seu potencial humano e a sua criatividade, tornando as vidas humanas produtivas, úteis e significativas (UNDP 2015). O trabalho pode, portanto, melhorar o desenvolvimento humano mas irá danificá-lo se assente na violação dos direitos humanos, no desrespeito da dignidade humana ou no sacrifício da liberdade e da autonomia das pessoas (UNDP 2015). De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 2015, o trabalho baseado na exploração ou desprovido das devidas medidas de segurança, direitos ou proteção social dos trabalhadores e das trabalhadoras não é, de facto, propício para o desenvolvimento humano (UNDP 2015).

¹⁸⁶ De acordo com Karamessini e Rubery, “Austerity thus represents a threat to the full integration of women into economic life and gender equality in employment and professional achievement” (Karamessini e Rubery 2014, 346).

Na próxima secção, partindo da análise de alguns dos principais indicadores de (des)igualdade laboral, procura-se comparar os dados referentes às mulheres com os dados referentes aos homens e, simultaneamente, avaliar a evolução da situação profissional das mulheres, considerando indicadores relacionados com os níveis de participação, empoderamento, salários, emprego em *part-time* e desemprego de longa duração. Na análise serão usados dados referentes aos anos 2008 e 2012, representativos das fases 3 e 4 da EEE, de modo a aferir os avanços mais recentes em matéria de (des)igualdade laboral.

Da teoria à prática: o que dizem os dados?

Nesta secção, e para alcançar os objetivos propostos, além de um indicador relacionado com a participação no mercado de trabalho (a taxa de emprego em equivalentes de tempo inteiro¹⁸⁷), analisam-se ainda indicadores relacionados com o empoderamento, com os salários, com o trabalho em *part-time* e com a taxa de desemprego de longa duração (tabela 1). A utilização de vários indicadores simples apresenta a vantagem de fornecer uma visão mais ampla do fenómeno em análise.

Tabela 1 – Indicadores e respetivas fontes

Indicadores	Fontes
Taxa de emprego em FTE (% população dos 15 aos 64 anos)	Comissão Europeia (European Commission 2012)
Emprego em <i>part-time</i> (% do emprego total)	Comissão Europeia (European Commission 2012)
Gap salarial (não ajustado)	Eurostat
Board members (%)	Comissão Europeia (http://ec.europa.eu) http://data.worldbank.org/indicator/SG.GEN.LSOM.ZS?order=wbapi_data_value_2012+wbapi_data_value&sort=asc
Taxa de desemprego de longa duração (% da força de trabalho)	Comissão Europeia (European Commission 2012)

¹⁸⁷ Ao longo do trabalho, este indicador pode também surgir sob a designação “taxa de emprego em FTE”.

A taxa de emprego em equivalentes de tempo inteiro (gráficos 1 e 2) mede as taxas de emprego ajustadas pelo tempo de trabalho. É um dos indicadores contemplados na estratégia Europa 2020 e no Índice de Igualdade de Género (GEI) desenvolvido pelo EIGE (EIGE 2013; EIGE 2015) pelo que se pode considerar um dos indicadores mais apropriado para aferir o nível de participação das mulheres no mercado de trabalho dos países da EU-28.

Gráfico 1 – ‘Taxa de emprego em FTE’ na UE-28 desagregada por sexo, em 2008

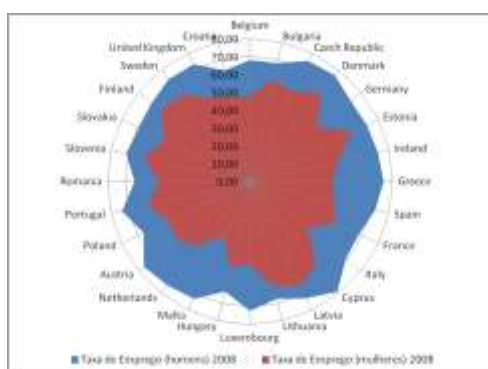
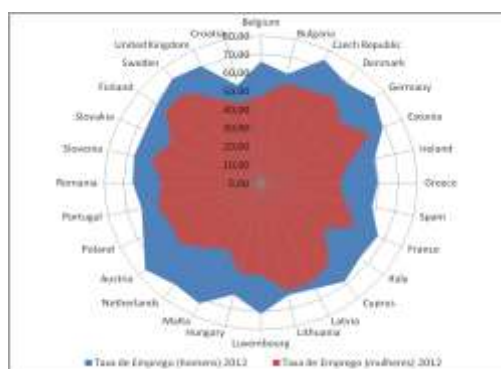


Gráfico 2 – ‘Taxa de emprego em FTE’ na UE-28 desagregada por sexo, em 2012



Considerando a diferença entre o valor registado para os homens e o valor registado para as mulheres em cada país é possível calcular o *gap* do indicador, quantificando assim a desigualdade em termos de participação laboral. Enquanto em 2008, para os 28 países analisados, a média do *gap* se situava nos 17,93%, em 2012 esse diferencial desceu para os 14,36%. Perante esta redução no nível de desigualdade entre mulheres e homens, é necessário questionar se o aumento registado nos níveis de igualdade na participação no mercado laboral, evidenciado pelo decréscimo em termos de *gap*, decorre de uma melhoria na situação das mulheres ou se, pelo contrário, será fruto de um agravamento da situação laboral dos homens. Os gráficos 3 e 4, que permitem comparar a situação das mulheres e dos homens separadamente nos dois anos em análise, demonstram que a segunda hipótese é, efetivamente, a mais plausível. De qualquer forma, saliente-se que as diferenças entre os países permanecem consideravelmente acentuadas: em 2008 o valor do *gap* oscila entre os 39,20% de Malta e os 6,90% da Lituânia e, em 2012, entre os 33% de Malta e os 2,30% da Lituânia.

Gráfico 3 – Taxa de participação em FTE em 2008 na UE-28

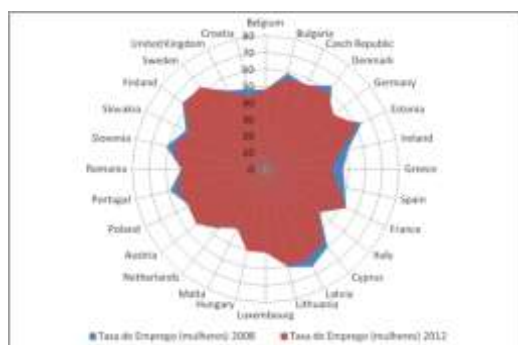
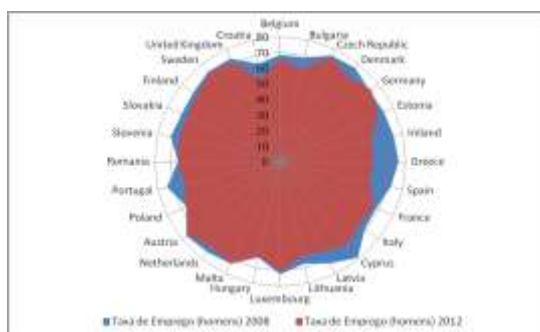
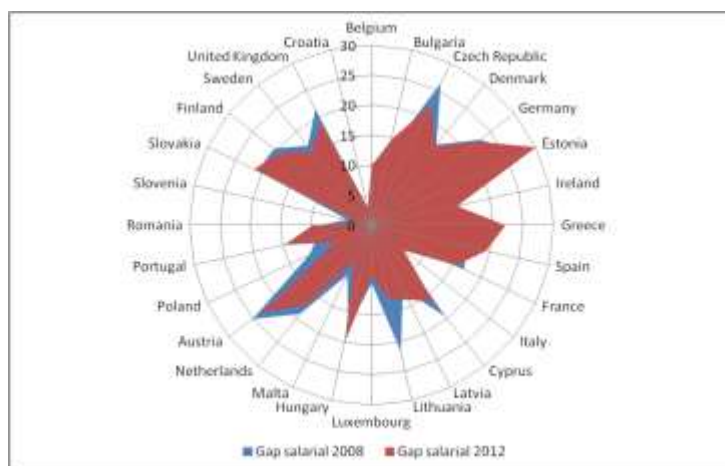


Gráfico 4 – Taxa de participação em FTE em 2012 na UE-28



As desigualdades salariais permanecem um constrangimento social pleno de atualidade e fortemente enraizado na maioria dos países da UE (ver, por exemplo, Ferreira (2010) em relação à situação portuguesa). As mulheres tendem a receber menos do que os homens em todos os Estados-Membros, não obstante as clivagens entre países ou as melhorias que, paulatinamente, se vão fazendo sentir. Em termos gerais, de 2008 para 2012, o *gap* salarial reduziu cerca de 0,5%. Nestes períodos, a Polónia e a República Checa, por exemplo, reduziram o *gap* salarial 5 e 4 pontos percentuais, respetivamente. Todavia, encontra-se uma tendência claramente oposta em países como Portugal, a Espanha ou a Hungria, cujo *gap* salarial aumentou consideravelmente – 5,6%, 3,2% e 2,6%, respetivamente (gráfico 5).

Gráfico 5 – Gap salarial na EU-28 em 2018 e 2012¹⁸⁸



Em relação aos níveis de empoderamento, o indicador *board members*¹⁸⁹ – medido pela percentagem de homens e de mulheres que fazem parte dos órgãos de decisão das maiores empresas cotadas em bolsa de cada país (número de presidentes, diretores não executivos, executivos seniores e representantes dos trabalhadores, quando existam)¹⁹⁰ – espelha bem a dimensão das desigualdades entre mulheres e homens que, neste domínio, tendem a persistir no mercado de trabalho dos países da EU-28. Além da constatação de que a posição dos homens é claramente vantajosa em todos os países, verifica-se igualmente que os níveis de empoderamento feminino divergem significativamente de país para país, como mostram os gráficos 6 e 7.

¹⁸⁸ Nota: os dados de 2012 da Grécia correspondem ao valor registado no país no ano 2008. Relativamente à Croácia adotou-se o mesmo procedimento pelo que ao ano de 2008 se atribuiu o valor registado em 2012. Assim, para estes dois países não é possível analisar a sua evolução neste indicador.

¹⁸⁹ Este indicador integra igualmente o GEI (EIGE 2013) – no entanto, surge integrado na dimensão ‘poder’ e não na dimensão ‘trabalho’.

¹⁹⁰ Para mais informação sobre este indicador consultar: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-decision-making/database/business-finance/supervisory-board-board-directors/index_en.htm, acedido pela última vez a 25-10-2013.

Gráfico 6 – Board members (% do total) na UE-28 em 2008

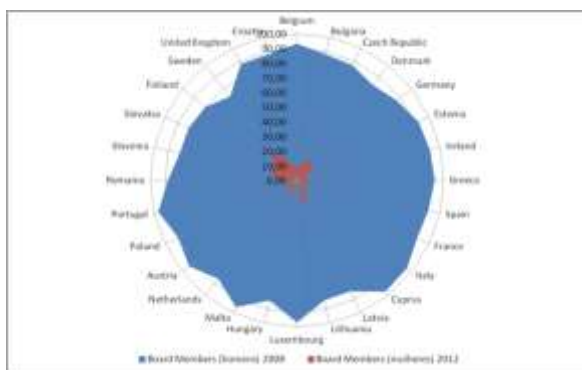
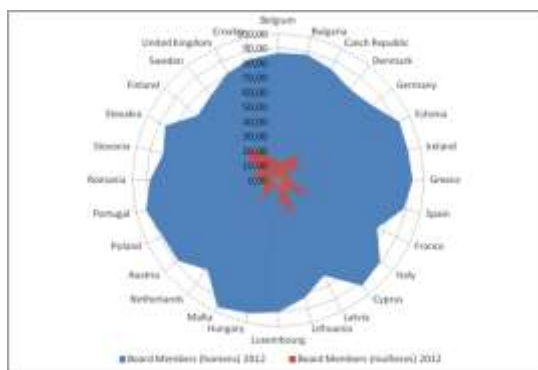


Gráfico 7 – Board members (% do total) na UE-28 em 2012



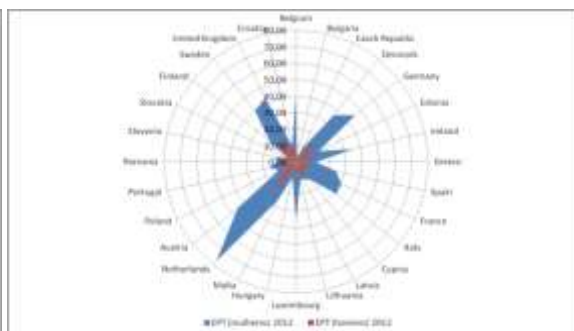
Analisando comparativamente a situação das mulheres em 2008 e 2012, verifica-se um aumento na percentagem de mulheres *board members*. Este aumento, em termos médios, é de 3,61% em 4 anos.

Os dados referentes ao emprego em *part-time* (EPT)¹⁹¹ mostram, sem surpresas, que o emprego a tempo parcial permanece claramente mais elevado entre as mulheres, em todos os países da EU-28 (gráficos 8 e 9).

Gráfico 8 – EPT desagregado por sexo na UE-28 em 2008



Gráfico 9 – EPT desagregado por sexo na UE-28 em 2012



Quando confrontamos a posição das mulheres em 2008 com a de 2012 (gráfico 10), verifica-se inclusive um aumento desta modalidade de emprego na generalidade dos países (1,35%). Em termos gerais, quando se analisam os dados referentes aos homens,

¹⁹¹ Este indicador mede o número de pessoas empregadas a tempo parcial, com 15 ou mais anos, em percentagem do emprego total.

verifica-se que ocorre também um aumento, superior ao registado para as mulheres (1,79%) (gráfico 11).

Gráfico 10 – EPT na UE-28 em 2008 e 2012 (mulheres)

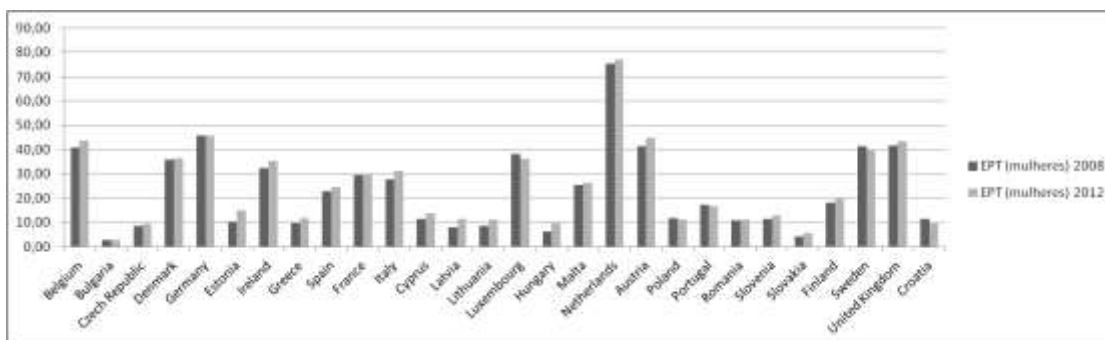
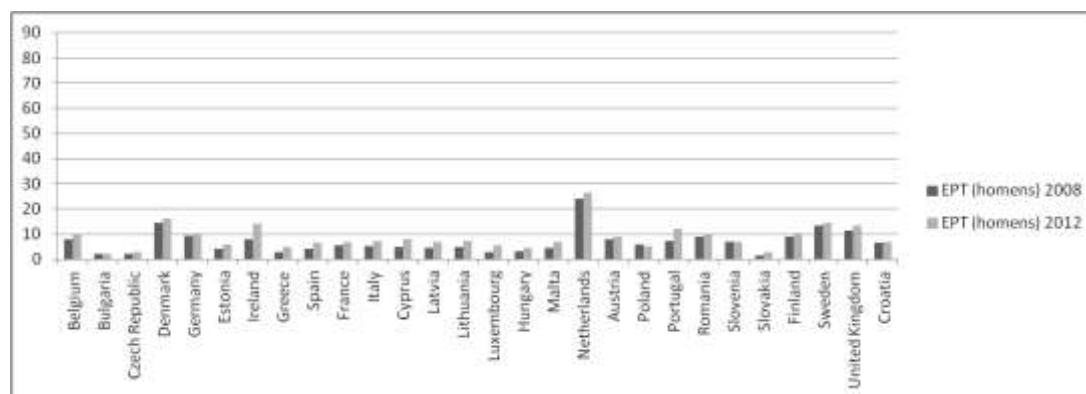


Gráfico 11 – EPT na UE-28 em 2008 e 2012 (homens)



Estes resultados ajudam a compreender a redução da diferença média entre homens e mulheres a trabalhar em *part-time* (de 2008 para 2012 reduziu cerca de 0,44%). Mais uma vez, o aumento da igualdade registado neste indicador decorre de um agravamento da situação dos homens – que passaram a estar mais expostos a esta modalidade de emprego – e não da melhoria da situação das mulheres.

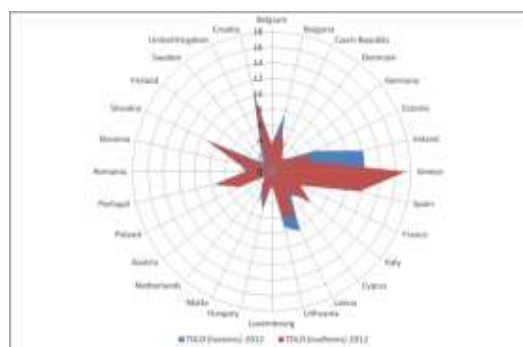
Outro indicador relevante é o desemprego de longa duração. Medido pela taxa de desemprego de longa duração (TDLD), este indicador inclui as pessoas com quinze ou mais anos que estão há doze meses ou mais à procura de trabalho ou sem trabalhar. Estas pessoas, homens e mulheres, sentem normalmente maiores dificuldades em encontrar novo emprego do que quem está desempregado por períodos de tempo mais curtos, razão pela qual estão geralmente mais expostas ao risco de exclusão social.

O desemprego de longa duração faz-se sentir sobretudo entre as mulheres, como mostram os gráficos 12 e 13. Em 2008, o valor do indicador situava-se nos 2,66% para as mulheres e nos 2,21% para os homens, o que se traduzia num *gap* de 0,45%. Em relação a 2012, a TDLD média das mulheres aumentou para 5,25%, valor relativamente próximo do registado para os homens, que aumentou para os 4,94%.

Gráfico 12 – TDLD desagregado por sexo na UE-28 em 2008



Gráfico 13 – TDLD desagregado por sexo na EU-28 em 2012



No período de 4 anos regista-se, portanto, uma diminuição do *gap* deste indicador que passa de 0,45% em 2008 para 0,31% em 2012. Uma vez mais, a redução das desigualdades (medidas sob a forma de *gap*) ocorre num cenário de retrocesso, onde o agravamento da situação das mulheres é suplantado pelo agravamento da situação dos homens, como bem ilustram os gráficos seguintes (gráficos 14 e 15).

Gráfico 14 – TDLD na UE-28 em 2008 e 2012 (mulheres)

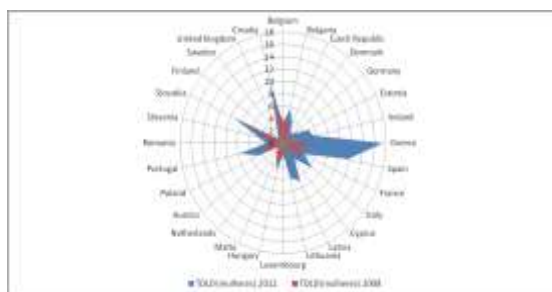
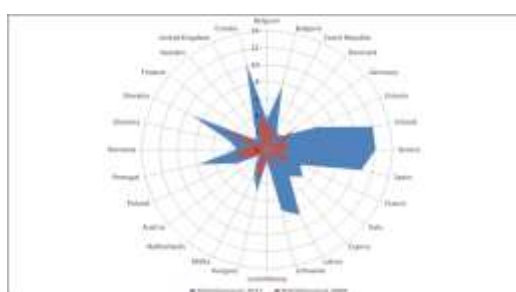


Gráfico 15 – TDLD na UE-28 em 2008 e 2012 (homens)



A análise deste conjunto de indicadores simples, de forma individualizada, permite perceber diferenças muito significativa na posição que as mulheres ocupam no mercado de trabalho, quer entre países quer dentro dos países, quando em comparação com a

situação vivenciada pelos homens. Tais diferenças estão patentes em todos os indicadores. Por um lado, as mulheres estão claramente em desvantagem no mercado de trabalho, registando menores níveis de participação, salários mais baixos, e menores níveis de empoderamento do que os homens. Por outro lado, enfrentam geralmente piores condições de trabalho: estão mais sujeitas ao trabalho em *part-time* e ao desemprego de longa duração. Outra conclusão importante é que, no período em análise, as melhorias registadas nos níveis de igualdade laboral (medidos em termos de *gap*) decorrem geralmente do agravamento da situação dos homens (esta situação verifica-se, nomeadamente, para os indicadores relacionados com a participação, *part-time* e desemprego de longa duração).

A análise possibilitada por este conjunto de indicadores parece ir de encontro com o preconizado por Karamessini e Rubery (2014), quando concluem que, relativamente aos países desenvolvidos analisados na obra ‘Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality’: “gender inequalities in employment and incidence of part-time and temporary work have narrowed because of greater job loss and spread of flexible forms of employment among men” (Karamessini e Rubery 2014, 346).

De qualquer modo, o agravamento da situação laboral das mulheres – que ocorre em paralelo à deterioração das condições de trabalho dos homens – regista-se em concomitância com a perda do carácter prioritário da igualdade no âmbito da União Europeia, especialmente na EEE, o que deixa antever um futuro sombrio. Esta situação, aliás, torna-se particularmente alarmante quando se alarga o escopo desta reflexão. A deterioração das condições de trabalho dos homens e das mulheres, agravada pela persistência de fortes clivagens entre ambos – em claro prejuízo das mulheres – tenderá a repercutir-se inevitavelmente no contexto social, onde as carreiras profissionais mais breves, mais lentas e menos bem remuneradas já em 2009 tornavam as mulheres mais vulneráveis à pobreza (Comissão Europeia 2011). É neste quadro que ganham força as palavras de Karamessini e Rubery, quando alegam que “The pursuit of gender equality needs to be considered part of the solution to the current endemic crisis and not treated as a luxury policy to be pursued only once growth has returned” (Karamessini e Rubery 2014, 349). A defesa e a afirmação permanentes da igualdade é impreterível na construção de um caminho de progresso e de desenvolvimento humano e urge que a história da União Europeia se torne mais do que uma sucessão de ciclos que vão alternado entre fases de progresso e fases de estagnação, onde parece que apenas períodos de conjuntura

económica favorável potenciam a valorização das questões da igualdade entre mulheres e homens.

Conclusão

O enquadramento e análise do princípio da igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho à luz dos Tratados e dos documentos estratégicos mais relevantes da União Europeia deu corpo a um argumento que, de um modo geral, procura retratar a sua evolução desde a génese da UE até à atualidade.

Não olvidando as suas raízes marcadamente económicas no Tratado de Roma, a igualdade entre homens e mulheres foi ganhando espaço ao longo do tempo e, paulatinamente, acabou por tornar-se um dos princípios nucleares do ordenamento jurídico comunitário (Raposo 2004). No entanto – apesar de reconhecida como um valor comum da União Europeia, um direito fundamental e uma condição necessária para a concretização dos objetivos comunitários em matéria de crescimento, emprego e coesão social¹⁹² – verificou-se que a igualdade entre mulheres e homens tem vindo, nos anos mais recentes, a perder espaço e visibilidade no contexto europeu, nomeadamente na EEE.

Utilizando dados do período 2008-2012, efetuou-se a análise de alguns dos principais indicadores relacionados com o emprego, que reforçam a ideia de que, no campo laboral, as mulheres continuam efetivamente em desvantagem. Além de participarem menos do que os homens no mercado de trabalho, auferem salários mais baixos e apresentam menores níveis de empoderamento. Simultaneamente, enfrentam geralmente piores condições de trabalho: estão mais sujeitas ao trabalho em *part-time* e ao desemprego de longa duração. Foi ainda possível concluir que, no período em análise, as melhorias registadas nos níveis de igualdade (medidos em termos de *gap*) decorrem geralmente de um maior agravamento da situação laboral dos homens e não da melhoria da situação das mulheres – como seria expectável e desejável.

A igualdade entre mulheres e homens tem sido objeto de diversas orientações e contemplada nos principais documentos que enquadram o espaço europeu. Representa um dos alicerces do funcionamento democrático, é um princípio e um direito comunitário e é também um indicador do desenvolvimento humano. Por tudo isto, a perda do seu

¹⁹² Esta ideia é veiculada em vários *web sites*, como por exemplo em <http://ec.europa.eu>, acedido pela última vez a 9-11-2010, ou <http://www.igualdade.gov.pt/index.php/en/area-internacional/ue.html>, acedido pela última vez a 27-02-2016.

carácter prioritário no âmbito da União Europeia, especialmente na EEE, é preocupante e, como vimos, coincide com um claro agravamento da situação laboral das mulheres. É, por isso, imprescindível que os objetivos da igualdade entre mulheres e homens em matéria de emprego sejam reforçados e voltem a adquirir maior prioridade e visibilidade no seio da União Europeia.

A análise individualizada de cinco indicadores diferentes fornece uma visão geral mas simultaneamente fragmentada do fenómeno da (des)igualdade. Neste sentido, a criação e utilização de um indicador composto que permita monitorizar a evolução da (des)igualdade entre mulheres e homens - tendo em conta que a redução dos *gaps* dos indicadores pode, como vimos, não ser representativa de melhorias efetivas para as mulheres – poderá revelar-se uma mais valia para um melhor entendimento destas questões pelo que constitui um objetivo de pesquisa a desenvolver no futuro.

Fontes e Referências Bibliográficas

Barry, Ursulla, e Pauline Conroy. “Ireland in crisis: women, austerity and inequality.” In *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, de Maria Karamessini e Jill Rubery (orgs.), 186-206. Oxom: Routledge, 2014.

Comissão Europeia. *Report on Progress on Equality between Women and Men in 2010: The Gender Balance in Business Leadership*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011.

Duverger, Maurice. *Europa: O Estado da União*. Lisboa: Editorial Notícias, 1995.

EIGE. Gender Equality Index 2015 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2012. Italy, 2015.

EIGE. *Gender Equality Index Report*. European Institute for Gender Equality (EIGE). Italy, 2013.

Estanque, Elísio, e Hermes Augusto Costa. “Trabalho, precariedade e movimentos sociolaborais.” In *Mudanças laborais e relações de género: novos vetores de (des)igualdade*, de Sara Falcão Casaca (coord.), 165-197. Coimbra: Almedina, 2012.

European Commission. “Employment and Social Developments in Europe 2012.” 2012.

Ferreira, Virgínia. “A evolução das desigualdades entre salários masculinos e femininos: um percurso irregular.” In *A Igualdade de Mulheres e Homens no Trabalho e no Emprego em Portugal: Políticas e Circunstâncias*, 139-191. CITE: Coleção Estudos, 2010.

Fontaine, Pascal. *A União Europeia*. Lisboa: Editorial Stampa, 1995.

Gago, Elvira González, e Marcelo Segales Kirzner. "Women, gender equality and the economic crisis in Spain." In *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, de Maria Karamessini e Jill Rubery (orgs.), 228-247. Oxon: Routledge, 2014.

Karamessini, Maria, e Jill Rubery. "Economic crisis and austerity: challenges to gender equality." In *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, de Maria Karamessini e Jill Rubery (orgs.), 314-352. Oxon: Routledge, 2014.

Kauffmann, Pascal. *O Euro*. Paris: Bertrand Editora, 1997.

Korpi, Walter. "Faces of Inequality: Gender, Class, and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States." *Social Politics* 7 (2) (2000): 127-191.

Raposo, Vera Lúcia Carapeto. *O poder de Eva: o princípio da igualdade no âmbito dos direitos políticos; problemas suscitados pela discriminação positiva*. Coimbra: Almedina, 2004.

Silva, Manuel carvalho da. *Vencer o medo: ideias para Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores - Temas e Debates, 2012.

UNDP. "Human Development Report 2015: Work for Human Development." New York, 2015.

União Europeia; Parlamento Europeu; Comissão dos Direitos das Mulheres. "Comunicação aos Membros (03): Direitos da Mulher e Igualdade dos Géneros: Informação de Base." *Biblioteca infoeuropa*. Acedido em 26 de fevereiro de 2016, https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046377&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA.

Villa, Paola, e Mark Smith. "Policy in the time of crisis: employment policy and gender equality in Europe." In *Women and Austerity: The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, de Maria Karamessini e Jill Rubery (orgs.), 273-295. Oxon: Routledge, 2014.

A POLÍTICA DA CONCORRÊNCIA NA CONSTRUÇÃO DO MERCADO INTERNO EUROPEU *

Dora Resende Alves

Resumo: Quando os pais fundadores lançaram os alicerces para uma Europa unida, logo previram a necessidade de fixar uma política de defesa da concorrência. O funcionamento dos mercados em concorrência leal é relevante para os consumidores e para os negócios, para a economia e a sociedade. É parte necessária da construção do mercado interno, continuamente em construção, permitindo aos consumidores beneficiar de preços mais baixos, uma maior escolha de produtos e produtos mais inovadores. A política de concorrência da União Europeia desempenha um papel central na construção do mercado interno e de toda a evolução europeia tal como a conhecemos. Na União Europeia de hoje, as regras de direito da concorrência assumem uma importância vital no processo de integração e a política de concorrência tem evoluído, tendo vindo a tornar-se um importante instrumento de crescimento económico e da integração das economias dos diferentes Estados-Membros.

Palavras-chave: mercado interno; direito da concorrência; União Europeia.

Title: Competition Policy in the European Internal Market Construction

Abstract: When the founding fathers laid the foundations for a united Europe, then predicted the need to establish a defense of competition policy. The operation of fair competition in markets is relevant to consumers and to business, the economy and society. It is a necessary part of the construction of the internal market, continually under construction, allowing consumers to benefit from lower prices, greater choice of products and more innovative products. The European Union's competition policy plays a central role in the construction of the internal market and all the European development as we know it. In the European Union today, the rules of competition law are of vital importance in the process of integration and competition policy has evolved and has been become an important economic tool for growth and integration of the economies of different Member States.

Keywords: internal market; competition policy; European Union.

* O texto tem por ponto de partida a comunicação apresentada no IV Encontro Anual A Europa e o Mundo - A Europa do Pós II Guerra Mundial: o caminho da cooperação, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – NOVA, Lisboa, a 6 de abril de 2016.

Nota introdutória

A questão que se coloca é sublinhar a importância da política da concorrência no processo de construção do mercado interno europeu.

A aplicação efetiva do direito da concorrência é uma realidade consideravelmente recente na Europa, datada da segunda metade do século XX. Esta aplicação das regras de defesa da concorrência procura, através da deteção e penalização de determinadas práticas comerciais, influenciar o comportamento dos agentes económicos de forma a dissuadi-los de utilizarem práticas comerciais restritivas da liberdade de escolha de outros agentes económicos.

O atual direito da concorrência da União Europeia, que pretende o funcionamento de uma economia de mercado, com defesa da livre concorrência entre os agentes económicos, inspirou-se na experiência do direito *antitrust* norte-americano e, em especial, no seu *Sherman Act*, lei mais importante da sua época.

Em 1957, nas vésperas de assinatura dos Tratados de Roma por seis países, poucos países europeus eram, já, dotados de legislação com um regime nacional de defesa da concorrência e o panorama era, ainda, primário face ao que existe atualmente. Hoje, pelo contrário, já se torna difícil uma referência resumida ao direito da concorrência nacional em todos os Estados-Membros, atualmente 28, entretanto influenciado pelo regime europeu.

Já a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço estabelecia as primeiras regras de concorrência a nível supranacional, como passo fundamental para a génese do direito comunitário da concorrência. E há que evidenciar que essa política desenhada nos tratados permanece e apenas algumas inovações. É eficaz e adequada, resistindo ao decurso do tempo e aos alargamentos da União Europeia.

A inspiração no direito da concorrência norte-americano

A criação de uma política da concorrência encontra inspiração no direito da concorrência norte-americano, pelo que continua oportuno mencioná-lo.

O atual direito da concorrência da União Europeia¹⁹³, que pretende o funcionamento de uma economia de mercado, com defesa da livre concorrência entre os agentes

¹⁹³ Há notícia de algumas medidas regulatórias aplicadas na cidade de Atenas, durante a guerra com Esparta, para evitar que um cartel de importadores de cereais limitasse as vendas e forçasse uma subida de preços, o que faz remontar a 388-387 a.C. a origem das regras públicas de proteção da concorrência nos mercados. Também no período clássico e pós-clássico do direito romano, era já uma realidade a existência de um

económicos, inspirou-se¹⁹⁴ na experiência do direito *antitrust* norte-americano e, em especial, no seu *Sherman Act*, lei mais importante da sua época, cuja promulgação culmina um amplo movimento político-económico contra os monopólios em geral e os consórcios de empresas em especial¹⁹⁵. Este movimento desenvolveu-se nos Estados Unidos da América na década de 1880 a 1890¹⁹⁶, contra o capitalismo do Estado que caracterizou a vida económica americana no final do século XIX, e veio disciplinar um país que se tornou industrial e urbano, em que o poder e o individualismo no mercado se consideraram perigosos.

A génese do direito da concorrência nos Estados Unidos encontra-se na reação do legislador aos efeitos da integração económica espontânea, que surgia em formas cada vez mais concentradas de gestão e que o Estado procura regular¹⁹⁷.

Assim se considera que o primeiro sistema de regulação moderno a surgir foi o da legislação norte-americana, a política *antitrust* nos EUA, com um conjunto de normas com a preocupação de serem dotadas de generalidade e adaptabilidade, comparáveis às que caracterizam as disposições constitucionais¹⁹⁸ – o *Sherman Act*, publicado em 1890¹⁹⁹ – e terá nascido como resposta assumidamente política para um problema crucial da economia de mercado: o do equilíbrio entre a liberdade de iniciativa privada e respetivos corolários – como a liberdade de organização e a autonomia contratual – e a necessidade

grande número de leis que disciplinavam a prática da anti concorrência. Em 1602, terá sido tomada uma decisão em Inglaterra pelo *Court of King's Bench* de recusa de proteção a um monopólio de distribuição de cartas de jogo, com o argumento de que ele era opressivo do ponto de vista económico, por prejudicar a redução de preços, o aumento da qualidade e a liberdade de comércio.

Durante muito tempo, no *Ancien Régime*, a concorrência foi disciplinada através das corporações e dos seus regimentos. O problema da concorrência só se coloca com o advento do liberalismo, em que o livre funcionamento do mercado põe fim aos ordenamentos corporativos.

¹⁹⁴ Silva, M. S. *Inovação, transferência de tecnologia e concorrência – estudo comparado do direito da concorrência dos Estados Unidos e da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2003, 115 a 125, e Gorjão-Henriques, M., *Da restrição da concorrência na Comunidade Europeia: a franquia de distribuição*. Coimbra: Almedina, 1998, 63 a 84.

¹⁹⁵ *Trusts* na terminologia americana, termo que, entretanto, se assume na terminologia europeia e se usa sem tradução para referir as coligações de empresas ou as situações de monopólio. Tornou-se comum a expressão *antitrust*, para referir genericamente as leis de defesa da concorrência. De uma forma geral, utiliza-se a expressão da terminologia americana *antitrust* para referência ao direito e política da concorrência comunitários.

¹⁹⁶ Fernandez-Novoa, C. "Centenario de La Sherman Act." *Estudios en homenaje al Profesor* “. Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, 1991, 541.

¹⁹⁷ Silva, M. S. *Direito da Concorrência – uma introdução jurisprudencial*. Coimbra: Almedina, 2008, 28.

¹⁹⁸ De tal forma que integram a constituição económica material dos Estados Unidos.

Silva, M. S., *Inovação, transferência de tecnologia e concorrência – estudo comparado do direito da concorrência dos Estados Unidos e da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2003, 115.

¹⁹⁹ Mateus, A. M. “Economia e direito da concorrência e regulação”. Coimbra: Edições Almedina, 2007, 12; Santos, A. C., e M. E. Gonçalves, e M. M. L. Marques. *Direito económico*. Coimbra: Almedina, 2004, 320.

de controlo do poder económico privado, de modo a que este não constitua uma ameaça àquela liberdade²⁰⁰. Aí, o receio de que a concentração do poder económico pudesse levar a uma maior intervenção do Estado na economia constituiu, também, um importante argumento de natureza política a favor das leis *antitrust*²⁰¹. Por esse motivo, esta problemática merece-nos uma mais dedicada atenção.

A emergência do *Sherman Act* não foi consequência da verificação de uma prioridade histórica isolada nos Estados Unidos na consagração dos fundamentos teóricos dos regimes de defesa da concorrência. Existe, inclusive, legislação canadiana anterior²⁰², embora ineficaz, pelo que a prioridade norte-americana prende-se com a aplicação efetiva do primeiro regime positivo de defesa da concorrência²⁰³.

O *Sherman Act* insere-se no *common law*²⁰⁴, o que explica que o seu texto tenha sido tão adaptável e, também, permeável às sucessivas correntes de pensamento político-económico vividas. Tal significa que a sua aplicação e interpretação jurisprudencial não tem sido a mesma desde 1890 até aos nossos dias²⁰⁵, em mais de cem anos de existência. Tendo o texto da lei permanecido praticamente inalterado (houve modificações, mas sem alterar o núcleo essencial do texto²⁰⁶), encontra-se nessa característica um pendor quase constitucional²⁰⁷. As suas normas apresentam um grau de generalidade e adaptabilidade

²⁰⁰ Marques, M. M. L. *Direito económico*. Coimbra: Almedina, 2004, 20 e ss.

²⁰¹ Silva, M. S. *Direito da concorrência – uma introdução jurisprudencial*. Coimbra: Almedina, 2008, 11.

²⁰² Lei canadiana de 1889, que só adquiriu eficácia após a 2.ª Guerra Mundial.

Gorjão-Henriques, M. *Da restrição da concorrência na Comunidade Europeia: a franquia de distribuição*. Coimbra: Almedina, 1998, 38.

²⁰³ Morais, L. D. S. *Direito da concorrência: perspectivas do seu ensino*. Coimbra: Almedina, 2009, 64.

²⁰⁴ O sistema de direito anglo-saxónico, ou anglo-americano, ou de *common law* tem a sua origem nos povos anglo-saxões, nas Ilhas Britânicas, que expulsaram os romanos (século V) e, por sua vez, foram invadidos pelos normandos (século XI). Estes dois povos integraram-se e formaram um direito próprio de base consuetudinária, base costumeira, no costume. A influência do *ius romanum* em Inglaterra constituiu um fenómeno muito circunscrito. A jurisprudência é vinculativa. As decisões dos Tribunais criam precedente (*precedent rule*) que vincula os tribunais inferiores e o juiz cria normas para os casos novos (*judge made law*) com base na equidade (*equity*), na justiça do caso concreto. A lei possui uma função meramente auxiliar (*statutes*).

²⁰⁵ É possível identificar quatro etapas sucessivas: uma etapa contratual, de 1890 a 1910; segue-se uma interpretação literal, com alguma confusão na ausência de linhas orientadoras; uma etapa analítica, de 1911 a 1940, durante a qual a interpretação literal cede ao método interpretativo da análise económica da *rule of reason*; uma etapa estrutural, de 1940 a 1970, em que a sua aplicação se apoia na teoria económica, segundo a qual os oligopólios provocam um retrocesso da *rule of reason* com o pressuposto que certas práticas anti-concorrenciais serão ilícitas *per se*; e, finalmente, uma etapa económica, desde 1970, que se caracteriza pelo predomínio da corrente da *Chicago School*, a qual preconiza a supremacia de uma *rule of reason* baseada na teoria económica da eficiência.

Gorjão, Henriques M., *Da restrição da concorrência na Comunidade Europeia: a franquia de distribuição*, 84.

²⁰⁶ Por exemplo, pelo *Foreign Trade Antitrust Improvements Act* de 1982.

²⁰⁷ Martinho, H. G. “Tribunais especializados, concentração de competências e o futuro tribunal da concorrência, regulação e supervisão.” *C&R Revista de Concorrência e Regulação*. Coimbra: Almedina, Ano I, n.º 3 (2010): 253-267.

comparável ao que é desejável encontrar nas normas de carácter constitucional²⁰⁸ que, aliás, estiveram na sua origem²⁰⁹.

Esta legislação traduz uma reação popular de desconfiança perante as empresas de grande porte e uma tendência para favorecer a descentralização económica, mais do que a integração.

O Sherman Act:

“está destinado a representar uma carta sobre a liberdade económica, visando preservar uma livre concorrência sem entraves como regra de mercado. Funda-se no princípio base de que a livre interação entre as forças concorrenciais terá por consequência a melhor repartição dos recursos económicos, os preços mais baixos, a melhor qualidade e o maior progresso material criando um ambiente que permita preservar as instituições democráticas, políticas e sociais”²¹⁰.

Esta legislação foi aplicada segundo uma *rule of reason*, segundo a qual os tribunais a aplicavam determinando *case-by-case* se um ato seria considerado ou não contrário à livre concorrência²¹¹. Como se referiu, esta abertura a interpretações tornou possível a este texto manter-se em vigor e ser objeto de variadas interpretações jurisprudenciais, até antitéticas. Num primeiro momento, o Supremo Tribunal dos Estados Unidos seguiu literalmente a letra da lei²¹²; em seguida, após 1911, abandonou-se esta abordagem mecânica para se assumir a *rule of reason*²¹³, característica do *common law*, no sentido de os tribunais terem em conta, entre outros fatores, a natureza da restrição e os seus

A própria Constituição dos Estados Unidos da América foi escrita em 1787 com sete artigos divididos em secções e, apesar de ter sofrido acrescentos com os seus 26 Aditamentos (*Amendments*), permanece muito fiel ao texto originário.

²⁰⁸ Como foi reconhecido pela sentença de 13 de março de 1933, no processo *Appalachian Coals Incorporated versus United States*, do Supremo Tribunal dos Estados Unidos.

²⁰⁹ O *Sherman Act* foi aprovado ao abrigo da *commerce clause*, que confere ao Congresso o poder de regular o comércio interestadual segundo o artigo I, s. 8, § 3.º da Constituição dos EUA. SILVA, M. S., *Direito da concorrência – uma introdução jurisprudencial* (Coimbra: Almedina, 2008), 28.

²¹⁰ Comentário ao *Sherman Act* do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, do Juiz *Black* na sentença de 10 de março de 1958, no processo *Northern Pacific Railway Company versus United States*, 356 U.S. 1, 4 (1958). Tradução da autora.

²¹¹ Corrente jurisprudencial que, criando um sentimento de insegurança e incerteza entre os juristas e empresários, se conta como uma das causas de promulgação do *Clayton Act* de 1914, que, com normas substantivas relevantes, procurou tornar certos alguns dos conceitos aplicáveis nesta matéria, identificando comportamentos visados pelas proibições em defesa da concorrência. Ver Fernandez-Novoa, C., *Centenario de La Sherman Act*, 547.

²¹² Estabelecendo que, em termos claros e diretos, o § 1 do *Sherman Act* se aplica a todos os contratos celebrados que restrinjam o comércio, e não apenas àqueles que, de modo sensível, limitam a concorrência – definiu o Juiz *Peckham* no caso *United States versus Trans-Missouri Freight Association*, 166 U.S. 290 (1897).

²¹³ O Juiz *White* considerou que o § 1 do *Sherman Act* apenas proibia as restrições não razoáveis da concorrência, no caso *Standard Oil Company versus United States*, 221 U.S. 1 (1911).

efeitos atuais ou prováveis, caso a caso²¹⁴, tornando a *rule of reason* na pedra angular do direito da concorrência norte-americano a partir da segunda década do século XX. Posteriormente, entre os anos de 1940 e 1970, a *rule of reason* foi relegada para segundo plano, para aplicação do princípio segundo o qual certas práticas anti concorrenciais são proibidas *per se*, uma supremacia do princípio da ilicitude *per se*, que proporcionava segurança e certeza, evitando investigações económicas longas e dispendiosas²¹⁵. Por último, recuperou-se o relevo da *rule of reason* como instrumento indispensável para aplicação do *Sherman Act*, assim pensado como parte integrante na tradição do *common law*, estabelecendo uma cláusula geral de aplicação²¹⁶.

Um dos méritos do *Sherman Act* foi ter estabelecido uma distinção fundamental entre a conduta anti concorrencial coletiva e unilateral, servindo de mote para as determinações sobre as regras aplicáveis às empresas que vieram a ser adotadas pelo Tratado de Roma de 1957²¹⁷, bem como legislação nacional de alguns países²¹⁸. Esta lei distingue, então, a conduta coletiva (§ 1), que contempla as condutas anti concorrenciais que resultam de uma concertação de vontades entre empresas independentes entre si, e a conduta anti concorrencial unilateralmente seguida por uma empresa (§ 2), embora com critérios antitéticos²¹⁹. Julga mais grave o caso do comportamento coletivo, de concertação entre várias empresas provocando um resultado anti concorrencial, sendo que se definem traços de ilicitude *per se* para alguns casos de práticas anti concorrenciais coletivas. No caso da

²¹⁴ Tal como enunciado pelo Juiz *Brandeis* no caso *Chicago Board of Trade versus United States*, 246 U.S. 231 (1918) – a forma adequada de aplicar o § 1 do *Sherman Act* será determinar se a restrição estabelecida permite e promove a concorrência ou se a suprime ou, mesmo, destrói.

²¹⁵ No caso *Northern Pacific Railway Company versus United States*, 356 U.S. 1, 4 (1958), o Juiz *Black* sublinhava certos acordos ou práticas se consideram em qualquer dos casos irrazoáveis, considerando os seus efeitos negativos sobre a concorrência e a ausência de efeitos positivos (*redeeming virtue*) e, por isso mesmo, são considerados ilícitos sem se averiguar o dano concreto produzido ou os argumentos levantados pelas empresas envolvidas, § 68.961. Também no caso *United States versus Arnold Schwinn & Company* (1967).

²¹⁶ Na sentença de 25 de abril de 1978 do caso *National Society of Professional Engineers versus United States* (1978), o Juiz *Stevens* afirma que o Congresso nunca teve o propósito de concretizar excessivamente o texto da lei; bem pelo contrário, os trabalhos preparatórios indicam a intenção de permitir aos tribunais configurar progressivamente as suas cláusulas gerais, § 61.990.

²¹⁷ Em 25 de março de 1957, o Tratado institutivo da Comunidade Económica Europeia (TCEE).

²¹⁸ A política de concorrência da União Europeia não é uma política comum. A maioria dos Estados europeus membros dispõe de uma legislação nacional própria em direito da concorrência, que tem como objeto as situações de restrição da concorrência com efeito local ou nacional, sem afetar o comércio entre os Estados-Membros. É o caso da Lei Espanhola de Defesa da Concorrência de 1989 (ver artigos 1.º e 6.º). A legislação portuguesa aplicável inclui a Lei da Assembleia da República n.º 19/2012 de 8 de maio, que estabelece o regime jurídico de defesa da concorrência.

²¹⁹ Assim caracterizados na sentença de 9 de junho de 1984 do Supremo Tribunal no processo *Copperweld Corporation versus Independence Tube Corporation*, 1984-2 § 66.065.

conduta unilateral, só se provará e tornará ilícita quando dá corpo a uma situação de monopólio ou de intenção de o formar.

Os contornos da letra da lei do *Sherman Act* não são suficientemente precisos para permitir maleabilidade de aplicação e interpretação jurisprudencial, de acordo com a aplicação da *rule of reason*.

A aplicação efetiva do direito da concorrência é uma realidade consideravelmente recente²²⁰ na Europa, datada da segunda metade do século XX²²¹, e foi buscar influência ao direito norte-americano da concorrência, por isso se faz esta referência àquela legislação, cuja menção continua atual.

Em 1957, nas vésperas de assinatura dos Tratados de Roma por seis países, poucos países europeus eram, já, dotados de legislação com um regime nacional de defesa da concorrência e o panorama era, ainda, primário na década de 80 face ao que existe atualmente.

Por exemplo, o regime francês, inserido no sistema da “concorrência-meio”, foi instituído em 1945²²². Refere-se, igualmente, o modelo alemão, também segundo a teoria da “concorrência-meio”, surge em 1957²²³, no mesmo ano da assinatura dos Tratados de Roma, tendo subjacente o pensamento da Escola de Freiburg²²⁴, que, nos finais da década de 20 e durante a década de 30 do século passado, desenvolveu o ordoliberalismo, corrente neoliberal que assenta no pressuposto de que um sistema económico competitivo é indispensável para a realização de uma sociedade próspera, livre e equitativa.

Hoje, pelo contrário, já se torna difícil uma referência resumida ao direito da concorrência nacional em todos os Estados-Membros²²⁵, atualmente 28²²⁶, entretanto influenciado pelo regime europeu.

²²⁰ Anastácio, G. “Aspectos normativos decisivos para a modernização do direito da concorrência em Portugal.” *C&R Revista de Concorrência e Regulação*, Ano II, n.º 5 (2011), p. 43.

²²¹ Cordeiro, A. M. “Defesa da concorrência e direitos fundamentais das empresas: responsabilização da Autoridade da Concorrência por danos ocasionados em actuações de inspecção” *Revista O Direito*, Ano 136.º, I (2004): 46.

²²² Pela *Ordonnance* n.º 45-1483 de 30 de junho de 1945, modificada pela Lei n.º 77-806 de 19.07.1977, pela Lei de 30.12.1986 e pela *Ordonnance* de 01.12.1986.

Santos, A., C., e M. E. Gonçalves, e M. M. L. Marques, *Direito económico*, 322.

²²³ Pela *Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen* (GWB) de 27.07.1957, alterada em 1973 e 1980 pelas *Kartellrechtsnovelle*.

²²⁴ Marques, M. M. L. *Um curso de direito da concorrência*. Coimbra: Coimbra Editora, 2002, 33.

²²⁵ Morais, L. S. *Direito da concorrência: perspectivas do seu ensino*. Coimbra: Almedina, 2009, 117 e ss.

²²⁶ Com a adesão da Croácia em 1 de julho de 2013, no 7.º alargamento da UE. Publicação no JOUE L 112 de 24.04.2012.

A aplicação do direito de defesa da concorrência na Europa surge como tema do direito público. Toda a política de concorrência e sistema de aplicação pressupõem duas componentes: um conjunto de instrumentos normativos que regem o conteúdo, competências e processos, e uma estrutura administrativa, com procedimentos através dos quais o corpo legal é implementado²²⁷.

E já não se colocam, hoje, os problemas iniciais de dúvida quanto à sobreposição das ordens jurídicas nacional e europeia quanto à aplicação das regras respetivas do direito da concorrência, pois é, já, bem clara a forma de articulação entre cada esfera de competência. Não há, nestas matérias, identidade de factos, unidade no infrator e unidade dos bens legais protegidos, condições cumulativas para que o princípio geral de direito fosse aplicado²²⁸.

O direito da concorrência nos tratados

Um dos agentes com maior potencial distorçor da concorrência é o próprio Estado; a regulação económica pode amparar práticas anti competitivas ou desenhar um regime inadequado para os serviços de interesse, que gera distorções, em prejuízo de terceiros e – em última análise – dos consumidores. Daí que a intervenção pública possa também constituir um fator que altere a concorrência. No plano internacional, o comércio entre os Estados não é possível se não existirem regras que garantam a igualdade de tratamento e excluam o favorecimento unilateral de bens e serviços próprios. Esta exigência apresenta-se vital em processos de integração económica internacional, cujo paradigma encontramos na União Europeia²²⁹.

A União Europeia é o maior espaço económico e comercial do mundo, num mercado único de mais de 500 milhões de consumidores e mais de 20 milhões de empresas, cuja melhoria e expansão são acompanhadas por uma política de concorrência. Sem uma política de concorrência eficaz na UE, o mercado único não pode efetivar o seu pleno potencial, porque nada poderia impedir que os obstáculos privados ao comércio e à

²²⁷ Lowe, P. “The design of competition institutions for the 21st century – the experience of the European Commission and DG Competition.” *Competition Policy Newsletter*, n.º 3 (2008): 1.

²²⁸ Demetriou, M., e M. Gray. “Developments in EC competition law in 2006: an overview.” *Common Law Market Review*, Vol. 44, n.º 5 (2007): 1456.

²²⁹ Laguna de Paz, J. C. “Actuaciones públicas con incidencia en la competencia.” *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007). Un balance socioeconómico de la integración europea* (Granada: Comares, 2007), 265.

concorrência substituísssem os obstáculos públicos que as regras em matéria de livre circulação demoraram mais de meio século a dismantelar²³⁰.

As regras da concorrência surgem-nos com uma importância destacada, no estudo do direito da hoje União Europeia, uma vez que não se limitam a favorecer a criação e desenvolvimento do mercado interno, mas são adaptáveis ao desenvolvimento das políticas comunitárias e ao nascer de novas políticas comuns. Num contexto económico difícil, “uma concorrência equitativa continua a constituir uma condição essencial da plena realização do mercado interno e um elemento fundamental de uma estratégia comum que contribui para a recuperação da economia europeia e para a prosperidade à escala mundial”²³¹. Perante a crise financeira e económica que eclodiu no outono de 2008 e ainda não facilmente superada, a política de concorrência surge, precisamente, como um instrumento de gestão da crise, pois a não aplicação das regras da concorrência só iria aprofundar e prolongar a crise. A política de concorrência constitui um instrumento fundamental que faz com que a UE disponha de um mercado interno dinâmico, eficaz e inovador e que seja competitiva à escala mundial, contexto onde, não obstante todos os esforços para fazer face à crise económica, as distorções do mercado continuam a ser uma ameaça séria à concorrência, ao bem-estar dos consumidores e ao bom funcionamento dos mercados e, conseqüentemente, não podem ser aceites mesmo durante uma crise económica.

A construção de uma economia de mercado na geografia europeia subsequente à 2.^a Guerra Mundial não se afigurava obra fácil ou imediata, muito menos produto automático de uma vontade política plasmada em tratados internacionais²³².

Uma política de concorrência demorou mais de sessenta anos a atravessar o Atlântico, como vimos, com origem nas leis *antitrust* norte-americanas. O Tratado de Paris de 1951, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), estabeleceu as primeiras regras de concorrência a nível supranacional, como passo fundamental para a génese do direito comunitário da concorrência²³³. Para alcançar os fins da Comunidade, era necessário desenvolver no mercado um “regime de concorrência não falseada”, sem

²³⁰ Relatório da Comissão sobre a Política da Concorrência 2012. Documento COM(2013) 257 final de 7 de maio de 2013, 1.

²³¹ Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência 2011 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Documento COM(2012) 253 final de 30 de maio de 2012, 2.

²³² Rodrigues, E. R. L. “Política de concorrência focada na competitividade e na confiança dos cidadãos Parte II.” *Revista do Ministério Público*, Ano 29, n.º 114, abr-jun (2008): 92.

²³³ Silva, M. S., *Direito da concorrência – uma introdução jurisprudencial*, 38.

se definir, porém, o conceito, chegando a teoria económica ao conceito de concorrência efetiva na busca de uma concorrência praticável (*workable competition*), atentas as imperfeições do mercado²³⁴.

Na construção do que veio a consolidar-se como uma nova ordem jurídica, um sistema jurídico autónomo gerado pelos tratados institutivos, o trabalho no projeto do Tratado que institui a Comunidade Económica Europeia²³⁵ já tem em conta uma política de concorrência, aproveitando da influência americana e da tradição liberal²³⁶. Embora se tenha inspirado na legislação *antitrust* americana, o direito comunitário da concorrência não seguiu os mesmos princípios da teoria da concorrência-condição; pelo contrário, afirmou a teoria da concorrência-meio, inspirando-se nos precedentes dos direitos nacionais²³⁷.

O Tratado de Roma reflete não só a influência da doutrina americana²³⁸, até por ter sido redigido com o apoio de um jurista norte-americano²³⁹, mas, também, a filosofia ordoliberal da Universidade de Freiburg²⁴⁰, em especial ao nível dos conceitos no âmbito da proibição do abuso de posição dominante, sendo o contributo germânico também relevante com os primeiros funcionários da Comissão nestas tarefas²⁴¹. Esta doutrina alemã procurou uma resposta para o contexto económico e político do pós-guerra baseada

²³⁴ Pais, S. O. *Entre inovação e concorrência – em defesa de um modelo europeu*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011, 105-106.

²³⁵ Na Conferência de Messina, na Sicília, em 1 e 2 de junho de 1955, convocada com a finalidade de encontrar um sucessor para *Jean Monnet* na presidência da Alta Autoridade da CECA, discute-se o *Memorandum Beyen-Spaak-Bech*, apresentado pelo Governo holandês aos seus parceiros da CECA, e os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis países fundadores da CECA decidem o alargamento da integração europeia a toda a economia e aprovam o projeto do mercado comum na “Resolução de Messina”. Em 21 de abril de 1956, surgiu o Relatório Spaak, dos chefes de delegação do Comité intergovernamental instituído pela Conferência de Messina e dirigido aos Ministros dos Negócios Estrangeiros, presidido por Paul Henri Spaak (1899-1972), Ministro belga dos Negócios Estrangeiros, que iniciara os trabalhos em 9 de julho de 1955, sobre as possibilidades de uma união económica e no domínio da energia atómica. Em 29 e 30 de maio de 1956, realizou-se a Conferência de Veneza, que aprovou o Relatório Spaak e levou à elaboração do texto dos novos tratados em 26 de junho em Val-Duchesse, em Bruxelas.

²³⁶ Temas em discussão como a liberalização do mercado, a construção da União Aduaneira, o controlo das intervenções do Estado na esfera económica e a garantia de compra de produtos agrícolas, entre outros. Rodrigues, E. R. L., “Política de concorrência focada na competitividade e na confiança dos cidadãos”, 32 e 26.

²³⁷ Cordeiro, A. J. S. R., “As coligações de empresas e os direitos português e comunitário da concorrência”, 90.

²³⁸ Pais, S. O., *Entre inovação e concorrência – em defesa de um modelo europeu*, 63.

²³⁹ *Robert Bowie*, professor de *antitrust* na Faculdade de Direito de Harvard, apoiou *Jean Monnet* na elaboração das regras comunitárias originárias.

Silva, M. M., *Direito da concorrência – uma introdução jurisprudencial*, 39.

²⁴⁰ Rodrigues, E. R. L., “Política de concorrência focada na competitividade e na confiança dos cidadãos Parte II”, 101, e Silva, M. M., *Direito da concorrência – uma introdução jurisprudencial*, 13 e 37.

²⁴¹ *Idem*, 39.

na economia de mercado²⁴², e o pensamento ordoliberal, tal como o pensamento liberal, entendia que a iniciativa privada, e não a pública, deveria dirigir a atividade económica, sendo a liberdade económica tão essencial como a liberdade política e a concorrência necessária ao bem-estar económico. Este desenvolvimento apenas seria possível num quadro de economia constitucionalizada – a constitucionalização da economia era a própria essência do pensamento da Escola de Freiburg – necessário para evitar que a concorrência fosse deturpada, para assegurar uma distribuição equitativa dos benefícios do mercado e para minimizar a intervenção do Estado na economia.

Com a criação de um espaço de integração (desde logo, uma união aduaneira), deixa de existir barreira entre os países membros, e o “legislador constituinte” teve a noção que importava, desde logo, evitar outras intervenções lesivas da concorrência, assim se explicando que algumas proibições constassem logo da redação inicial do Tratado de Roma²⁴³. No âmbito europeu, uma política de concorrência constitui um instrumento chave para o reforço e bom funcionamento de um mercado único.

As disposições relativas ao direito da concorrência, em parte objeto deste trabalho, nunca tinham sofrido alterações desde a redação originária do Tratado de Roma. Como indica a Comissão, “[a]s disposições do Tratado que estabelecem as competências e responsabilidades da Comissão no domínio da política de concorrência mantiveram-se bastante estáveis [...] ao passo que a situação económica e política sofreu mudanças profundas.”²⁴⁴

Estas disposições nasceram na Parte III, no Título V, Capítulo 1, artigos 85.º a 94.º do TCEE. Sofrem renumeração, sem alterações, pelo Tratado de Amesterdão, para Título VI, Capítulo I, artigos 81.º a 89.º do TCE.

Portanto, os “procedimentos e as regras da política de concorrência foram sujeitos a um constante processo de adaptação, a fim de contribuírem para os objetivos da UE: construir o mercado único, repercutir as suas vantagens nos consumidores e alcançar uma economia social de mercado competitiva.”²⁴⁵

Com o Tratado de Lisboa (seu artigo 5.º), estas mesmas disposições colocam-se no Título VII, Capítulo 1, artigos 101.º a 109.º do TFUE, com uma alteração meramente semântica,

²⁴² Marques, M. M. L., *Um curso de direito da concorrência*, 30.

²⁴³ Porto, M. C. L. *Economia – um texto introdutório*, Coimbra: Almedina, 2009, 181.

²⁴⁴ Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência 2010. Documento COM(2011) 328 final de 10 de junho de 2011, 2.

²⁴⁵ *Idem, Ibidem.*

sendo a expressão *mercado comum* substituída por *mercado interno*, aditado um novo n.º 3 no artigo renumerado artigo 105.º, alterada a redação das alíneas c) do n.º 2 e a) do n.º 2 do renumerado artigo 107.º, acrescentado um novo n.º 4 no artigo renumerado artigo 108.º e, de uma forma geral, adaptada (pouco) a redação às novas terminologias e numerações.

A formulação dos objetivos e atividades essenciais do Tratado é alterada com a nova redação dos artigos 2.º e 3.º, quer do TUE, quer do TFUE, em que a concorrência não vem mencionada no elenco dos objetivos (artigo 3.º do TUE); contudo, a mesma vem, depois, indicada como uma competência (artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do TFUE)²⁴⁶.

A política de concorrência é suprimida do elenco dos objetivos da União para constar dos seus instrumentos. É acrescentado um Protocolo relativo ao mercado interno e à concorrência²⁴⁷, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, no qual se define que o mercado interno incluiu um sistema em que a concorrência não será distorcida, muito embora os Protocolos possuam um valor de direito originário equivalente ao dos Tratados (artigo 51.º do TUE).

Só mais adiante se encontra a previsão da prossecução dos objetivos do Tratado “de acordo com o princípio de uma economia de mercado aberto e de livre concorrência” (artigo 119.º do TFUE)²⁴⁸.

A substituição da expressão *mercado comum* por *mercado interno* não opera uma mera alteração de terminologia, mas corresponde ao alcançar de uma fase de integração económica mais avançada. Assim, os objetivos imediatos ou reais da Comunidade Europeia eram de carácter marcadamente económico e social, nos termos do antigo artigo 2.º do TCE, e foram prosseguidos mediante o aprofundamento do processo de integração conducente à União Económica e Monetária. O Tratado da União Europeia veio explicitar o objetivo de reforço da coesão económica e social e, sobretudo, pormenorizar o estabelecimento da União Económica e Monetária (UEM) até à moeda única. No anterior artigo 3.º do TCE, eliminado, previam-se as ações a desenvolver para atingir os objetivos previstos então no artigo 2.º. Agora, nos artigos 2.º a 6.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), encontram-se as competências atribuídas à

²⁴⁶ O que abre alguma polémica sobre a sua hierarquização em Lavrijssen, S. “What role for National Competition Authorities in Protecting Non-competition Interests after Lisbon.” *European Law Review*. Vol 35, n.º 5, October, Sweet & Maxwell (2010): 636.

²⁴⁷ Com o n.º 27 na versão consolidada de 9 de maio de 2008.

²⁴⁸ Rodrigues, E. R. L. “A nova estrutura do Tratado de Lisboa e a política de concorrência na União Europeia.” *Temas de Integração*. N.º 26, 2.º semestre (2008): 205.

União Europeia para que prossiga os seus objetivos. Para essa construção, a CEE assentava, de 1968, numa União Aduaneira²⁴⁹ que, progressivamente, se transformou num Mercado Comum Europeu em 1993. Hoje, a União Europeia estabelece um mercado interno, nos termos do artigo 3.º, n.º 3, do TUE, competência exclusiva da União (artigo 3.º, n.º 1, alínea b) do TFUE) e já uma união económica e monetária, nos termos do artigo 3.º, n.º 4, do TUE. A UE atravessou diversos momentos de evolução através das chamadas fases de integração, momentos evolutivos de integração económica.

Refere a Comissão: “[a] política de concorrência encontra-se numa posição privilegiada para dar esse contributo, pois é um dos principais motores para a melhoria do funcionamento dos mercados, através de uma afectação eficiente de recursos e do reforço da produtividade e da inovação. É, portanto, um pilar da competitividade da economia da UE, que assume hoje uma importância sem precedentes para a manutenção da estabilidade económica e financeira. Por isso, a política de concorrência e as reformas que visam incentivar a concorrência devem ser parte integrante da governação económica”²⁵⁰.

Contudo, na prática, há muito tempo que, relativamente à conceção, interpretação e aplicação da política de concorrência, as expressões *mercado comum* e *mercado interno* se equivaliam, de forma que estas alterações substantivas possuem pouco significado real²⁵¹.

Os objetivos de bem-estar económico no âmbito de construção do mercado interno encontram na política de concorrência um meio instrumental de regulação da conduta económica, de forma a alcançar um crescimento harmonioso, equilibrado e sustentável, convergindo com um aumento do nível e qualidade de vida, num sentido económico e de coesão entre os Estados-Membros. Isto é, depois de, durante mais de 50 anos, quer a jurisprudência dos tribunais comunitários, quer a *praxis* decisória da Comissão reiterarem o carácter instrumental da políticas de concorrência, a concorrência assim continua, no Tratado de Lisboa, a ser instrumental da construção europeia²⁵². Mantém-se uma clara instrumentalização de um certo paradigma de concorrência na missão da União Europeia. Assim, dir-se-á que o Tratado de Lisboa em nada alterou a filosofia básica da política de concorrência que tem vindo a ser aplicada na Europa desde 1958 e, não obstante a

²⁴⁹ Ver artigos 23.º e 25.º do TCE. Na versão do Tratado de Lisboa, artigos 28.º e 30.º do TFUE.

²⁵⁰ Relatório da Comissão sobre a Política de Concorrência 2010, cit., 11.

²⁵¹ Rodrigues, E. R. L., “A nova estrutura do Tratado de Lisboa e a política de concorrência na União Europeia”, 209.

²⁵² *Idem*, 191-211.

expressão “concorrência não falseada” ter sido suprimida, as normas substantivas mantêm-se, dando fundamento e conteúdo a tal linha de orientação. O direito da concorrência continua a ser, então, um meio de garantir a construção e manutenção do mercado interno, acautelando algumas outras finalidades ligadas à defesa dos consumidores e a uma afetação eficiente dos recursos.

Conclusão

Numa União Europeia que constitui uma das primeiras economias do mundo, e que, em 2015, conta com 508,9 milhões de habitantes, a permanente construção do mercado interno, nunca acabada, apresenta-se como um desafio que depende estreitamente do melhor funcionamento da sua política de concorrência.

Uma política da concorrência que, não sendo sequer uma política comum, visto que cada Estado-Membro mantém a sua política da concorrência interna, foi delineada nos tratados institutivos e manteve-se, dir-se-ia inalterada, até aos nossos dias. É certo que as políticas internas da concorrência evoluíram bastante, e são um excelente exemplo da harmonização de legislações a nível dos países membros da União. Sem serem idênticas, aproximaram-se muitíssimo do plasmado no direito comunitário.

Consideramos notável que a formulação normativa alcançada em 1957 se tenha revelado tão adequada ao longo de toda a evolução comunitária, já quase com sessenta anos de vida.

Referências bibliográficas

Anastácio, Gonçalo. “Aspectos normativos decisivos para a modernização do direito da concorrência em Portugal.” *C&R Revista de Concorrência e Regulação*, Coimbra: Almedina, Ano II, n.º 5, 2011, 43-55.

Cordeiro, António Menezes. “Defesa da concorrência e direitos fundamentais das empresas: responsabilização da Autoridade da Concorrência por danos ocasionados em actuações de inspecção.” *Revista O Direito*, Coimbra: Livraria Almedina, Ano 136.º, I, 2004, 43-76.

Cordeiro, António José da Silva Robalo. “As coligações de empresas e os direitos português e comunitário da concorrência.” *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Coimbra: Livraria Almedina, Ano XXIX, n.º 1, janeiro-março 1987, 81-137.

Demetriou, Marie, e Margaret Gray. “Developments in EC competition law in 2006: an overview.” *Common Law Market Review*. Netherlands: Kluwer Law International, Vol. 44, n.º 5, 2007, 1429-1462.

Fernandez-Nova, Carlos. “Centenario de La Sherman Act”, *Estudios en Homenaje al Profesor Carlos G. Otero Díaz*. Universidade de Santiago de Compostela, 1991, 541-547.

Gorjão-Henriques, Miguel. *Da restrição da concorrência na Comunidade Europeia: a franquia de distribuição*. Coimbra: Almedina, 1998.

Laguna de Paz, J. C. “Actuaciones públicas con incidencia en la competencia.” El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007). *Un balance socioeconómico de la integración europea*, Granada: Comares, 2007, p. 265.

Lavrijssen, Saskia. “What role for National Competition Authorities in Protecting Non-competition Interests after Lisbon.” *European Law Review*. Vol 35, n.º 5, October, Sweet & Maxwell, 2010, 636-659.

Lowe, Philip. “The design of competition institutions for the 21st century – the experience of the European Commission and DG Competition.” *Competition Policy Newsletter*, Number 3, European Commission, 2008. 1-11.

Marques, Maria Manuel Leitão. *Um Curso de Direito da Concorrência*. Coimbra: Coimbra Editora. 2002.

Martinho, Helena Gaspar. “Tribunais especializados, concentração de competências e o futuro tribunal da concorrência, regulação e supervisão.” *C&R Revista de Concorrência e Regulação*. Coimbra: Almedina, Ano I, n.º 3, 2010, 253-267.

Mateus, Abel M. “Economia e Direito da Concorrência e Regulação.” *sub iudice Justiça e Sociedade*. N.º 40, julho/setembro. Coimbra: Edições Almedina, 2007, 11-26.

Morais, Luís Domingos Silva. *Direito da Concorrência: perspectivas do seu ensino*. Coimbra: Almedina, 2009.

Pais, Sofia Oliveira. *Entre inovação e concorrência – em defesa de um modelo europeu*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2011.

Porto, Manuel Carlos Lopes. *Economia – um texto introdutório*. 3.^a ed. Almedina, 2009.

Rodrigues, Eduardo Raul Lopes. “Política de concorrência focada na competitividade e na confiança dos cidadãos Parte II.” *Revista do Ministério Público*, Ano 29, n.º 114, Abr-Jun 2008, 85-117.

_____. “A nova estrutura do Tratado de Lisboa e a política de concorrência na União Europeia.” *Temas de Integração*. N.º 26, 2.º semestre, 2008, 189-227.

Santos, António Carlos dos, e Maria Eduarda Gonçalves e Maria Manuel Leitão Marques. *Direito Económico*. 2.^a reimpressão da 5.^a ed. Almedina, 2004.

Silva, Miguel Moura e. *Direito da Concorrência – uma introdução jurisprudencial*. Coimbra: Almedina, 2008.

_____. *Inovação, Transferência de Tecnologia e Concorrência – estudo comparado do direito da concorrência dos Estados Unidos e da União Europeia*. Coimbra: Almedina, 2003.

INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA COMO TENTATIVA DE RECONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DEPOIS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Marianna Katalin Racs e Ágnes Judit Szilágyi

Resumo: Durante a Segunda Guerra Mundial o comércio da América Latina tornou-se impossível com a Europa e em particular com a Alemanha. Este fenómeno dificultou à América Latina a substituição de importações baseadas em meios de produção e tecnologia importados. Depois da guerra do ponto da vista da América Latina o Plano Marshall visava somente a reconstrução e recuperação da Europa e reeditou a divisão internacional do trabalho na qual a América Latina novamente figurou em papel secundário. Para compensar as dificuldades económicas, os problemas sociais e a crescente predominância da influência dos EUA na América Latina, a política económica e social reformista tornou-se dominante na região.

Palavras-chave: América Latina, integração económica, regionalismo

Title: Regional Integration in Latin America as an attempt to rebuild and recover the region after the Second World War

Abstract: During World War II Latin American trade became impossible with Europe and in particular with Germany. This phenomenon made it difficult for Latin America to put into practice the import substitution industrialization based on imported means of production and technology. After the war, from the Latin-American point of view the Marshall Plan aimed only at the reconstruction and recovery of Europe and reissued the international division of labour in which Latin America remained in secondary role. The so called reformist social and economic policy became dominant in the region that tried to compensate for the economic difficulties, social problems and the growing dominance and influence of the United States in Latin America.

Keywords: Latin-America, economic integration, regionalism

Durante a Segunda Guerra Mundial o comércio da América Latina tornou-se impossível com a Europa e em particular com a Alemanha. Este fenómeno dificultou à América Latina a substituição de importações baseadas em meios de produção e tecnologia importados. Essa situação mudou um pouco com a entrada dos Estados Unidos na guerra. Entre 1942 e 1945 aumentou notavelmente o processamento de petróleo, a produção de cimento e aço, a indústria alimentar, a indústria têxtil e a de couro (Borbély, *Egy latin-amerikai*, 10.). A partir de 1949, a recessão económica do mundo ocidental e o seu impacto confirmaram a posição periférica da América Latina e a sua dependência do centro. Depois da guerra, do ponto de vista da região, o Plano Marshall visava somente a reconstrução e recuperação da Europa e reeditou a divisão internacional do trabalho na qual América Latina novamente figurou em papel secundário. Para compensar as dificuldades económicas, os problemas sociais e a crescente predominância da influência dos EUA na América Latina, a política económica e social reformista tornou-se dominante na região.

Um bom exemplo dessa tendência é o modelo de Prebisch-CEPAL que após a Segunda Guerra Mundial começou a tomar forma e a tentar resolver a distribuição de renda e as contradições da acumulação de capital. (Borbély, *Egy latin-amerikai*, 16.). A teoria é baseada na descoberta que o populismo argentino, o chamado justicialismo peronista (que deu uma função social à propriedade privada e incitou o capital a servir a economia nacional e a economia a servir o bem-estar da sociedade), mas que não era suficiente para eliminar as contradições do capitalismo periférico.

Assim surgiu a ideia no final da década de 1940 que seria útil estabelecer no âmbito da Organização das Nações Unidas uma comissão económica regional especializada nos fatores que afetavam o desenvolvimento económico da América Latina. Em 1947, o Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) examinou a justificação de criação duma comissão regional – e o único feroz opositor era os Estados Unidos da América (Borbély, *Egy latin-amerikai*, 23.). A Comissão Económica para a América Latina das Nações Unidas (CEPAL) foi criada provisoriamente em fevereiro de 1948 com um período de transição de três anos. A organização foi finalizada em 1951. Os seus objetivos básicos foram a eliminação de atraso económico e social e a eliminação da posição vulnerável e dependente do centro. Para realizar tudo isso: na década de 1950 os países participantes planearam reformas no domínio da indústria e da agricultura. Na década de 1960 o planeamento, o comércio internacional e a integração regional foram os pontos de foco, e nos anos 1970 as questões de desenvolvimento social (cooperação

continental e periferal) (Borbély, *Egy latin-amerikai*, 23.). A CEPAL considerou prioritário e importante a integração das indústrias dinâmicas da região e a promoção e o reforço do comércio intra regional - acreditando que isso envolve a integração interna e social dos países participantes (Borbély, *Egy latin-amerikai*, 24.). No âmbito da Organização das Nações Unidas a CEPAL foi ativamente envolvida no desenvolvimento do plano da Nova Ordem Económica Mundial.

Vários importantes intelectuais latino-americanos contribuíram para o desenvolvimento da teoria da Comissão, como por exemplo Celso Furtado, economista brasileiro, Gert Rosenthal, político da Guatemala, ou o uruguaio Enrique Iglesias García Valentín etc. Juntamente com eles, deve-se enfatizar o nome do argentino Raúl Prebisch (1901-1986), um dos representantes mais importantes da orientação de política económica acima descrita, que foi o primeiro Secretário-Geral da CEPAL. No seu programa para resolver os problemas económicos da região, além do plano de substituição de importações, incluía também uma proposta de integração regional (Edwards, *Protectionism*, 575.). Então a ideia de integração económica como um componente da política económica já apareceu na CEPAL, e na década dos anos 1960 tornou-se um fator importante das reformas. A integração regional pareceu uma solução possível para os países da região formarem coletivamente um mercado maior para os seus produtos (Gwynne, “Regional Integration,” 193.)

A integração regional podia ter significado alguma proteção em relação à Europa, como os Tratados de Roma (1957) que criaram a Comunidade Económica Europeia e a Comunidade da Energia Atómica, significaram obstáculos para América Latina no acesso aos mercados europeus. Portanto, o nascimento da integração latino-americana a Comunidade Económica Europeia não tinha só o papel de bom exemplo e de estímulo, mas ao mesmo tempo era concorrente. A partir da segunda metade dos anos 1960, o estado para mitigar a falta de capital começou a envolver capital estrangeiro. Como consequência, as antigas condições monopolísticas tornaram-se oligopólios (Kollár, *Dél Keresztje*, 21.).

O primeiro período de regionalismo na América Latina

Nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial, e especialmente na década de 1960, a América Latina viu o regionalismo como uma oportunidade eficaz para expandir os mercados, reduzir a sua dependência em relação a América do Norte e delinear uma estratégia de auto suficiência da região. (Braveboy-Wagner, *Institutions*, 114.)

A Segunda Guerra Mundial e o subsequente curto período foram favoráveis para a economia latino-americana no sentido que os seus produtos primários (cacau, açúcar, carne etc.) tiveram acesso aos mercados dos países devastados pela guerra. Mas os Estados Unidos e os países da Europa tentaram realizar uma rápida recuperação nos setores da agricultura e da indústria – que afetou negativamente o desenvolvimento das exportações latino-americanas. América Latina experimentou um crescimento significativo da população nesse período e lutou com a falta de bens de consumo duráveis e de investimentos de capital. A Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi fundada em 1960 como a primeira organização de integração comercial com o objetivo de expandir e melhorar a competitividade dos pequenos mercados.

Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)

Os representantes autorizados dos países fundadores (Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai) assinaram o documento principal da organização, o chamado Tratado de Montevideu no dia 18 de fevereiro de 1960. Depois outros países juntaram-se à organização: a Colômbia em 1961, o Equador em 1962, a Venezuela em 1966 e a Bolívia em 1967.

De acordo com o Tratado, a Associação definiu como objetivo geral a melhor utilização dos fatores de produção e a melhor coordenação dos planos de desenvolvimento. No início, um crescimento modesto podia ser observado no comércio regional da ALALC que coincidiu com a crise de substituição de importações na América Latina e com a recuperação das relações comerciais entre a Europa e os Estados Unidos. A proporção do comércio no bloco era 8% em 1960 e aumentou até 13,6% em 1975. Mas esse crescimento foi devido sobre tudo à redução tarifária (Valvis, *Regional Integration*, 7.).

No entanto, o desempenho de cada estado-membro varia significativamente. O México desde o início foi capaz de mostrar um excedente comercial significativo. O Brasil conseguiu tornar o déficit crônico inicial num excedente, enquanto a Argentina desempenhou um papel variável. A balança comercial regional dos países menores (Chile, Bolívia, Equador, Peru e Uruguai) era deficitária durante todo o período. Apenas a Colômbia foi capaz de inverter o sinal negativo (Janka, *ALALC*, 8.).

A estrutura do comércio regional, no entanto, não mudou significativamente. Isso torna-se particularmente evidente quando analisamos o comércio exterior dos países participantes em pares. O comércio mais importante realizou-se entre o Brasil e a Argentina, entre a Argentina e Peru e entre Argentina e o Chile (Janka, *ALALC*, 9.). A

exportação dos países mais pequenos foi limitada a poucos países, enquanto os países grandes da região foram capazes de aproveitar melhor a possibilidade de um mercado regional maior.

Em 1966, mudou o modelo organizacional, e foi criado o Conselho permanente de Ministros das Relações Exteriores como órgão supremo no Protocolo de Montevidéu (Billion, *The Process*, 29.).

Mas essa modificação não resultou em alterações adequadas, e logo ficou claro que o objetivo inicialmente definido (a criação de uma zona de livre comércio dentro de um período de 12 anos) não podia ser mantido. Os países-membros alteraram no Protocolo de Caracas de 1969 o prazo para alcançar as metas estabelecidas para 20 anos até 31 de dezembro de 1980.

Vários fatos atrasaram o desenvolvimento da Associação. O acordo foi ao intercâmbio de bens e não incluía os serviços, a infra estrutura, as políticas agrícolas, o investimento estrangeiro, e as questões da balança de pagamentos e da tarifa externa comum, nem outros elementos de coordenação económica, social e política. Argentina, Brasil e México olharam para o Tratado como um meio de liberalização comercial, uma possibilidade de um acesso mais fácil aos mercados de outros países. No entanto os países menores queriam implementar uma estratégia comum para a industrialização no âmbito da Associação, e interpretaram a integração como um impulso novo para o desenvolvimento. Juntamente com o líder da CEPAL, Raúl Prebisch, e com Felipe Herrera, chefe do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Eduardo Frei Montalva, Presidente do Chile (1964-1970), formulou a proposta de converter a ALALC num mercado comum – mas a tentativa falhou. Depois de 1969 praticamente desapareceram as concessões tarifárias e a integração ficou paralisada. Os estados-membros menores experimentaram tudo isso como o predomínio dos interesses das economias maiores e mais fortes na integração. A ação conjunta destes países menores levou a criação de uma nova organização de integração sub-regional (Pacto Andino) em 1969, que tentou unir os países com nível de desenvolvimento e características económicas semelhantes. Os estados assim reunidos acreditavam que a integração regional devia ser realizada através de iniciativas sub-regionais. Como o objetivo final desses países foi a implementação do regionalismo na região, eles continuaram a ser membros da Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

Os 20 anos da história da organização foram acompanhados por mudanças políticas e económicas significativas na América Latina. Uma série de golpes e de crises militares

caracterizam essas duas décadas (Argentina: 1962, 1966, 1967; Brasil: 1964; Uruguai e Chile em 1973). A maioria dos regimes militares – esperando uma balança comercial positiva – abriu portas à liberalização.

Assim, entre as razões para o fracasso da Associação destaca-se a falta de interesse genuíno por parte dos países maiores e industrialmente mais desenvolvidos (Argentina, Brasil, México) dentro do bloco para realizar um mercado maior e mais competitivo. Ironicamente, o setor privado consultou muito mais sobre a possível construção de um setor privado comum do que o setor público (Valvis, *Regional Integration*, 7.) Esse tipo de cooperação não caracterizou o setor público e havia uma forte concorrência entre os governos para atrair o capital (FDI) norte-americano ou europeu. Após o primeiro fracasso de construção de integração regional, havia tentativas sub-regionais para a (re-)construção.

A fundação da SELA (1975) e da ALADI (1981) pode ser interpretada como respostas aos erros da ALALC. As estruturas mais soltas e os regulamentos menos rígidos das novas organizações tentaram dar uma nova forma ao regionalismo latino-americano. Apesar de todos os seus defeitos, a ALALC representou um pouco progresso no desenvolvimento das relações comerciais intra-regionais tradicionalmente de baixa intensidade. O fato que a ALALC, em vez de uma zona de livre comércio, ter implementado uma zona preferencial levanta ainda mais questões (Salgado, “El Grupo Andino”, 460.)

Mercado Comum Centro-Americano (MCCA)

Em 1951, numa reunião de ministros do exterior, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua assinaram o chamado Carta de San Salvador. Assim, no dia 14 de outubro de 1951, iniciou-se a história da Organização de Estados Centro-Americanos (ODECA). O principal objetivo desta organização foi a promoção de coordenação política através do fortalecimento dos laços entre os países membros e através do desenvolvimento socio económico e cultural. Estes esforços significaram o antecedente do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), que foi finalmente lançado em dezembro de 1960 por quatro países: El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua. O Tratado Geral da Integração Centro-Americana – também conhecido como o Tratado de Manáqua – entrou em vigor no dia 4 de junho de 1961.

No Verão de 1962, a Costa Rica juntou-se à organização. Os principais objetivos do MCCA foram: a criação de uma área de livre comércio, uma união aduaneira, uma união económica promovendo a cooperação monetária e fiscal, o desenvolvimento das redes de

infra estrutura para facilitar o investimento, uma política comercial comum em relação a países terceiros para proteger os produtos tradicionais de exportação.

A criação do MCCA teve um efeito complexo sobre a economia dos países envolvidos. As metas estabelecidas deram estímulo ao desenvolvimento industrial, contribuíram para a diversificação da produção e fortaleceram os laços entre as economias em causa. A primeira década da história do MCCA pode ser avaliada de forma positiva, mas ao mesmo tempo, os primeiros problemas já começaram a aparecer e os prazos do tratado fundador não foram cumpridos. A criação de mercado de trabalho e de capitais livres foi prevista para 1970. Embora os estados centro-americanos até em 1969 competiram uns com os outros para obter capital estrangeiro (Inotai, *A Közép-amerikai Közös Piac*, 11.). A instabilidade política de alguns países membros não favoreceu a integração. As Honduras, por exemplo, como o país mais pobre, limitou unilateralmente o livre comércio na iniciativa de mercado comum. Em 1969, o governo do país anunciou a reforma agrária e o plano de expropriação de terras de propriedades estrangeiras em Honduras. Nessa altura El Salvador lutava contra uma superpopulação significativa e cerca de 300 mil salvadorenos viviam em Honduras (a maioria agricultores). O plano da reforma agrária lançou graves problemas políticos entre os dois países. Este conflito ficou conhecido internacionalmente como a "Guerra do Futebol".

Assim, os conflitos militares e políticos têm impedido o desenvolvimento da região e da integração. Com a crise internacional dos anos 1970 só aumentaram os problemas. O aumento dos preços do café (por causa de geadas no Brasil em 1975) abrandou temporariamente o impacto negativo da crise do petróleo. No entanto, por volta de 1978-1980, a queda do preço mundial do café, o segundo choque do petróleo e o aumento da taxa de juros tiveram um impacto direto na América Central. Devido à escassez de recursos, à falta de mão-de-obra qualificada e às opções limitadas, o mercado da região não foi capaz de mostrar um crescimento real e não conseguiu atingir os seus objetivos. Durante o período da crise dos anos 1980, o comércio intra regional teve um declínio de mais de 50% (Billion, *The Process*, 35.). Em 1990, uma nova era amanheceu na vida da organização. A reorganização e reanimação queria dar energias reforçadas e um novo espírito aos processos de integração económica e social na América Central.

Em 1969, Honduras retirou-se da integração e só voltou em 1992. Nesses anos, até os países mais problemáticos, como a Nicarágua e El Salvador, também começaram a normalizar as suas condições políticas e a seguir o exemplo da Guatemala. Os dois países lançaram uma consolidação constitucional. Nos meados da década de 1990, a criação da

estabilidade na região e os ajustes estruturais significaram os maiores desafios para América Central.

Ao mesmo tempo, os países da região estavam com medo da adesão do México ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (North American Free Trade Agreement – NAFTA); que podia modificar consideravelmente as exportações Centro-Americanas para o Canadá e os Estados Unidos. Esse receio incentivou os países em causa a fortalecerem o MCCA.

Em 1991, reanimou-se a Organização de Estados Centro-Americanos (ODECA), (estabeleceu-se o Parlamento Centro-Americano (PARLACEN), adotou-se um plano de ação comum na área de agricultura e decidiu-se sobre a criação de um Tribunal Centro-Americano.

Como consequência das inovações e mudanças, em dezembro de 1991, nasceu o novo Sistema de Integração Centro-Americana (SICA), a organização sucessora da ODECA.

Pacto Andino (PA)

A criação do Pacto Andino foi o resultado de uma série de negociações intensivas de dois anos que foram inspirados pelas dificuldades da ALADI. Os líderes de Bolívia, Chile, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela achavam que na verdade a Associação Latino-Americana de Livre Comércio favoreceu aos países maiores e mais industrializados da comunidade. Em agosto de 1966, os seis países insatisfeitos com o desempenho da ALADI (Bolívia, Chile, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela) assinaram a chamada Declaração de Bogotá. O documento anunciou oficialmente a necessidade de uma profunda mudança na direção do processo da integração Latino-Americana. (Vilela-Bernedo, *Andean Common Market*, 12.)

Os fundamentos do Pacto Andino foram definidos no Tratado de Cartagena em 26 de Maio de 1969. O acordo sub-regional foi assinado pelos governos de Bolívia, Chile, Equador, Colômbia e Peru. Venezuela participou em todas as negociações preparatórias mas em última instância não se juntou ao memorando.

Os primeiros anos do pacto foram muito bem sucedidos: com recuperação do nível comercial, programas industriais comuns e resultados geralmente positivos para todos os estados membros. Em 1973, a Venezuela entrou na organização.

Figura 1: Evolução do comércio intra-regional (O’Keefe, *Foreign Enterprise*, 816)

Comércio intra-regional	
1969	USD 143 milhões
1974	USD 213 milhões

Principalmente o comércio intra regional de produtos acabados aumentou significativamente nos primeiros cinco anos. Delinearam-se três planos de desenvolvimento da indústria (na indústria de metal; automóvel e petroquímica) - mas as suas aplicações têm sido muito parciais. Na segunda metade dos anos 1960, com o surgimento do Pacto começou a formar-se a Corporação Andina de Fomento (CAF), que na verdade entrou em operação em 1970, em Caracas. A Corporação preencheu o papel de um banco polivalente e de uma agência e o seu principal objetivo foi incentivar o comércio intra regional, o investimento e os desenvolvimentos básicos. O Sistema Andino de Financiamento do Comércio (SAFICO) foi subordinado à CAF e forneceu empréstimos aos serviços de importação e exportação. Em 1976, o Fundo Andino de Reservas foi criado em Bogotá, com a finalidade de fortalecer a harmonização das políticas financeiras, monetárias e da taxa de câmbio nos países do Pacto e desembolsar empréstimos e garantia de crédito.

(Em 1991, o Fundo Andino de Reservas foi substituído pelo Fundo de Reserva da América Latina, que fornece serviços para todos os membros da ALADI.)

Os problemas mais graves apareceram pela primeira vez em 1974 em conexão com os passos do governo militar do Chile. As novas vistas do regime militar chileno opuseram-se aos princípios dos outros países do Pacto e aos princípios do Tratado de Cartagena. Em 1976, o Chile retirou-se da organização. A crise internacional dos anos 1970 também não era favorável para o desenvolvimento da integração. Logo apareceram falhas na política económica dos países que não se mudaram para o caminho neo-liberal. Os governos tinham pontos de vista diferentes sobre o nível de protecionismo e a prioridade da substituição de importações. As decisões comunitárias não foram sujeitas ao nível nacional, e não foram incorporadas na legislação nacional. (Salgado, “El Grupo Andino”, 468). A crise internacional causou contradições e tornou insustentáveis os princípios comerciais iniciais. Além disso, havia conflitos políticos e territoriais entre os países membros quando certos estados queriam dar uma postura política democrática à

cooperação sub-regional. A disputa territorial foi significativa no caso do Peru e Equador onde a situação em 1977 levou a confrontos armados.

O prazo inicialmente fixado (31 de dezembro 1980) na Comunidade Andina para a formação de uma Área de Livre Comércio, estava a aproximar-se rapidamente mas o desmantelamento das barreiras comerciais e a abertura comercial recíproca paralisaram-se, tornou-se necessário repensar os prazos. Isso foi feito nos protocolos de Lima em 1976 e de Arequipa em 1978 (Vilela-Bernedo, *Andean Common Market*, 15.). A situação piorou com a crise do petróleo de 1979. A reação dos países membros também foi muito diferente. A crise internacional, as crises da dívida externa e os desastres naturais destruíram os resultados alcançados nos primeiros anos da integração sub-regional. O impacto dos processos foi dramático do ponto de vista comercial e resultou na introdução de restrições unilaterais em alguns países membros. Nos anos 1980, a integração foi retirada da agenda política da região. As tarifas comuns não foram cumpridas, os esforços para harmonizar as políticas paralisaram-se. Nos primeiros dez anos da integração andina, o crescimento do comércio dentro da sub-região representou 28% por ano, este aumento desapareceu depois de 1979, e para 1983 sofreu um grave declínio (O'Keefe, *Foreign Enterprise*, 817).

No final dos anos 1980, uma série de mudanças importantes ocorreu no cenário internacional. A globalização e as economias abertas tornaram-se dominantes. Em tal contexto, teve que ser reinterpretado e redefinido o sub-regionalismo fechado dos países andinos. O protocolo modificado de Quito, assinado em maio de 1987, tentou levar em conta a nova situação dos países em causa. Segundo a modificação mantinham-se os objetivos originais (a harmonização das políticas económicas e dos mecanismos, a formação de uma união aduaneira andina) mas sem prazos específicos. A sub-região aboliu os programas de desenvolvimento industrial e abriu as suas portas para o setor privado. E na remoção de restrições à importação, incitou os países membros para acordos bilaterais simples e eliminou as existentes proibições e restrições a estrangeiros.

Desde 1989, os presidentes dos países do Pacto Andino tiveram um papel ativo na promoção da liberalização do comércio. No entanto, para renovar verdadeiramente a organização, não foi suficiente o protocolo de Quito de 1987. Uma mudança conceitual essencial era necessária, como os méritos filosóficos iniciais do Pacto Andino eram contra a aplicação do princípio da política de livre mercado. Tudo isso levou a um segundo capítulo na história da organização. Com os anos 1990, depois da década perdida, o Pacto Andino recebeu um novo impulso e novos fundos.

Associação Latino-Americana de Integração (ALADI)

Até hoje a maior associação de integração na América Latina a operar numa base intergovernamental, que abrange treze países (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Colômbia, Cuba, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

A organização foi criada no dia 12 de agosto de 1980 pelo novo Tratado de Montevidéu que estipula o quadro legal e regulamentar da associação.

O dia da fundação significou o fim da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a sua reposição completa pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Ambos os Tratados de Montevidéu (1960, 1980) definiram o mesmo objetivo final: o estabelecimento de um mercado comum.

A ALADI representa uma organização mais aberta do que o seu antecessor, e leva em conta as condições heterogêneas da região. Não só permite a adesão de novos membros, mas permite a participação de terceiros nos vários programas de ação, e apoia a participação da Associação como uma instituição independente na cooperação horizontal entre os países em desenvolvimento.

Cuba apresentou o seu pedido de admissão no dia 17 de março de 1998. O país foi classificado como um país moderadamente desenvolvido e no dia 26 de agosto de 1999 tornou-se oficialmente um membro integral da Associação. Nos primeiros anos, Cuba foi autorizada a pagar uma taxa de associação menor (\$ 120.000) e a introduzir gradualmente (num prazo de 5 anos) o pagamento do valor total de contribuição orçamental (\$ 200.000) da categoria do país moderadamente desenvolvido.

O 13º estado membro da organização, o Panamá tornou-se num membro de pleno direito em maio de 2012. Panamá (como Cuba) foi classificado na categoria de países de desenvolvimento médio, mas no pagamento da contribuição financeira não recebeu nenhum relevo especial. Em 2011 o pedido de admissão de Nicarágua foi aprovado pela ALADI. Nicarágua está atualmente na fase de conclusão de adesão.

A nova associação ALADI deixou os compromissos quantitativos ineficazes da ALALC e forneceu um quadro mais flexível, desenvolvimentos importantes. Solicitou os fios de solidariedade e uma cooperação mais estreita.

A ALADI hoje funciona como uma organização guarda-chuva e tenta unir e orientar os principais blocos sub-regionais de integração na região (Comunidade Andina, MERCOSUL, G3, ALBA), bem como incita acordos bilaterais e multilaterais entre estes blocos sub-regionais e os outros países-membros da ALADI. A ALADI tenta ser um

quadro normativo e quer que as várias iniciativas de integração da região contribuam significativamente para a criação de um espaço económico comum.

Do ponto da vista do comércio internacional, o comércio intrazonal (entre os países da Associação) permaneceu muito baixo (10%), uma parte significativa dos quais (70%) foi realizada entre três países grandes (Brasil, Argentina e Chile) (Griffin, *Underdevelopment*, 247).

Sistema Económico Latino-Americano e do Caribe (SELA)

Em 1974, Luis Echeverría, presidente mexicano e Carlos Andrés Pérez, presidente venezuelano tiveram a ideia da criação de uma organização de consulta e de cooperação económica, que deveria funcionar independente- e permanentemente, complementando as iniciativas já existentes na América Latina. (Salazar Santos, *El SELA realizaciones*, 7.)

Assim nasceu o Sistema Económico Latino-Americano em 17 de outubro de 1975 pelo Tratado de Panamá, agindo como um fórum intergovernamental regional. Os objetivos da organização foram a promoção e coordenação de uma posição e estratégia comuns dos Estados membros, bem como o incentivo à integração económica na região.

A SELA queria ser o quadro político básico para os esforços de integração da América Latina; um fórum permanente de coordenação onde se trata das questões comuns, relações externas e do comércio exterior de todos os países da América Latina e do Caribe. Também quer juntar e convergir as integrações já existentes para não serem fenómenos isolados e exclusivos.

Se interpretamos a ALADI como uma organização guarda-chuva que tenta unir e orientar os principais blocos sub-regionais de integração na região, a SELA deve ser interpretada como um fórum político de coordenação das relações externas e internas da região, e como um fórum de promoção da cooperação económica e técnica.

Os efeitos antagonistas do processo de integração na economia latino-americana

Na América Latina, as políticas de substituição de importações adotadas a partir de 1945 foram baseadas nas vistas da escola estruturalista. Esta escola deu um papel decisivo e importante ao Estado em várias áreas: no modelo e desenvolvimento industriais, no desenvolvimento da infraestrutura e na promoção da cooperação regional. Entre 1951 e 1961, o comércio entre os países latino-americanos caiu 15%, enquanto as importações

aumentaram na mesma proporção (Inotai, *A Közép-amerikai Közös Piac*, 16). Até aos meados dos anos 1970 os países da região planeavam programas de desenvolvimento a longo prazo, e esperavam o aumento significativo das exportações, dos salários e do emprego no setor industrial. O estado foi o ponto de partida e o catalisador de todas as iniciativas económicas. No entanto, esta característica tornou-se um ponto fraco do modelo (Valvis, *Regional Integration*, 5). A estratégia de estado não funcionou, a redução tarifária foi um procedimento lento e moroso. O sistema introduziu uma série de restrições, como por exemplo a sobrevalorização aguda da taxa de câmbio, e isso reduziu ainda mais a competitividade do setor exportador.

Temos que sublinhar que o estado durante o período em questão (1960-1980) - apesar da presença ativa - na verdade, não participou e não se incorporou organicamente na estrutura das formas de integração. Em 1980, 40% das importações da América Latina foram absorvidos pelo setor público. Se os governos tivessem redirecionado apenas 8% do seu poder de compra para canais comerciais na região, o comércio intra regional teria sido duplicado (---, *Government integration*, 1.). O fato que a maioria das compras dos governos latino-americanos vieram de fora da região, significou uma das principais limitações no desenvolvimento do regionalismo. Na década de 1980 surgiram novas dificuldades no comércio internacional que agravaram ainda mais a segmentação do mercado na região.

Nas décadas seguintes à Segunda Guerra Mundial, a área de livre comércio não se concretizou, e a região entrou numa fase de estagnação económica e de crise. Nos anos 1980 dominaram os planos de austeridade e a redução drástica dos gastos do governo, especialmente no campo dos investimentos. Esperando um futuro crescimento das exportações, voltou-se aos sectores tradicionais. O peso da dívida crescente e a falta de crédito eram incentivos adicionais de uma política recessiva. Através da redução da importação e procura interna, os países tentaram ter um superavit da balança comercial para financiar as dívidas. Em 1982, as importações da região diminuíram em 50% (---, *External debt and integration*, 1-2.). Nos anos seguintes, no entanto, a crise aprofundou-se. O nível da vida caiu drasticamente, os sistemas sociais foram responsabilizados. A inflação e o desemprego aumentaram, muitas fábricas fecharam, os custos de produção aumentaram e a procura diminuiu. O problema da dívida não foi resolvido.

O período militarista (1964-1989) depois do “desarrollismo”, de fato já preparou as políticas económicas neoliberais dominantes nos anos 1990. O verdadeiro papel das ditaduras populistas foi o desmantelamento e privatização do sector público, e a expansão

das empresas multinacionais na indústria nacional (Anderle, “Latin-Amerika”, 152.) Desde a Grande Depressão, na década de 1980 América Latina experimentou a crise mais profunda da sua história. A dívida da região disparou e no início dos anos 1990 ascendeu a 520 mil milhões de dólares (Anderle, “Latin-Amerika”, 155.). A perda de espaço na economia mundial tornou-se clara.

Figura 2: Participação da América Latina nas exportações e importações mundiais

América Latina	participação nas exportações mundiais	participação nas importações mundiais
1960	7,7%	7,6%
1980	3,9%	3,3%

Os esforços de integração e política na América Latina

A independência alcançada no século 19 na América Latina pode ser interpretada como um programa de elite interessado na agricultura que criou uma base adequada para regimes e ditaduras autoritários. Uma série de fatores impediu o desdobramento da democracia. A aristocracia ao mesmo tempo dominava a vida económica, política e cultural. O início do século XX deu um leve vislumbre de esperança, no entanto, após a Grande Depressão a incerteza política aprofundou-se ainda mais na América Latina: golpes militares começaram nos países até então aparentemente democráticos e o modelo económico liberal foi rodeado por desilusão. Também deve ser mencionado que os Estados Unidos durante o período inicial da Guerra Fria mostrou pouco interesse no rumo da América Latina. O desenvolvimento do Sul não era uma prioridade para os EUA. Na verdade, toda a política de desenvolvimento da América Latina pareceu servir ao reforço da União Soviética. A única forma de regionalismo apoiada por Washington, foi a Organização dos Estados Americanos (OEA) sob as asas protetoras e a hegemonia dos Estados Unidos.

A presença das forças armadas e dos movimentos de massas na vida política latino-americana intensificou após a Segunda Guerra Mundial. Os acontecimentos na região foram largamente determinados pela revolução cubana e pelo seu impacto.

Em 1961, Kennedy anunciou o programa “Aliança para o Progresso” como uma estratégia de modernização panamericana, mas o objetivo real era a repressão das iniciativas políticas económicas nacionais e das iniciativas políticas autónomas. Após a eclosão da guerra no Vietname, o programa desapareceu sem deixar vestígios, e voltaram as

ditaduras militares. Os governos autoritários da época estimularam a rivalidade entre os países da região, o que resultou em uma série de disputas fronteiriças. A lacuna democrática das ditaduras militares na década de 1970 dificultou significativamente o movimento de trabalhadores, a circulação de mercadorias e o desenvolvimento de infraestrutura regional.

Uma condição necessária para a integração económica é que o interesse nacional não pode suprimir os interesses comuns. Mas a integração das ditaduras não pode ser viável e capaz de desenvolvimento, porque a estrutura destes estados se baseia no nacionalismo – que é completamente inconsistente com as liberdades fundamentais que requerem a abertura das fronteiras. Em relação ao início da década de 1960, aconteceram mudanças significativas no modelo de gestão desenvolvido nos países da América Latina. As ditaduras multiplicaram-se a partir do final da década. Os Estados Unidos, por um lado, tinham um papel importante na manutenção das ditaduras latino-americanas, por outro lado, incentivaram entre os primeiros a expansão da liberalização económica na região nos anos 1980.

O impacto global de integração latino-americana na sociedade e cultura dos países em causa

Após a Grande Depressão, o nacionalismo económico intensificou em todo o mundo. O isolamento económico e a acentuação da ideia de nação era uma espécie de mecanismo de defesa na América Latina. Neste contexto a integração foi vista como uma forma de resistência passiva para os países da região, como uma possibilidade da redução da dependência (Inotai, *A Közép-amerikai Közös Piac*, 17.)

Ao mesmo tempo, uma onda de modernização iniciou-se no continente. Uma mudança era necessária em todas as áreas da vida e sugeriram novas formas de pensamento. Em paralelo com a substituição de importações tornou-se dominante a presença e atividade do proletariado industrial. Nos anos 1950-60 nasceram as favelas das grandes cidades latino-americanas. Nas décadas seguintes a maioria dos países da região experimentou uma explosão demográfica que tornou ainda mais forte os efeitos negativos da urbanização. Assim, o período inicial do regionalismo foi caracterizado por complexas tensões sociais.

Ao mesmo tempo a América Latina experimentou um crescimento literário e cultural significativo. Essa nova literatura foi autenticamente latino-americana e criativa, em busca da sua própria voz, e não se limitou a copiar mecanicamente dos projetos

estrangeiros. Estes esforços podiam ser observados em todos os ramos da arte. O processo, na verdade, já começou na década de 1940 ou até mais cedo, mas tornou-se reconhecido internacionalmente apenas nos anos 1960 e 1970. Por exemplo Jorge Amado, Julio Cortázar, Gabriel Garcia Marquez, Carlos Fuentes, Mario Vargas Llosa em 1975 já eram escritores e poetas mundialmente celebrados. Após a Revolução Cubana (1959), no caos político dos anos 1960-70, o mundo desenvolvido deu cada vez mais atenção a eles graças ao desenvolvimento dos meios de comunicação. No entanto, essa cultura única, rica e moderna não surgiu do nada. Os seus representantes estudaram nas universidades europeias e eram viajantes experientes. Tematicamente apareceram os problemas sociais do período, como a urbanização, e aplicaram uma tecnologia de tempo e de auto reflexão específica. A América Latina renasceu culturalmente. O continente mudou a sua auto imagem e auto percepção, mas isso não significou a eliminação de problemas sociais de uma só vez. A geração acima mencionada de escritores, assim como os cientistas sociais da região ainda eram em grande parte elitistas. Neste caso o elitista significava que eles eram parte da aristocracia e assim incapazes de se livrar das velhas atitudes sociais ultrapassadas. Reconheceram os problemas e os valores da sociedade, mas consideraram a solução deles uma espécie de processo de desenvolvimento automatizado.

A partir dos anos 1930, muitos pensadores consideraram a mistura de raças um valor único latino-americano, uma qualidade positiva. O caso do Brasil, devido ao tamanho e intensidade de mistura, merece uma menção especial. O Lusotropicalismo descrito pelo escritor brasileiro Gilberto Freyre, representou uma experiência decisiva de leitura para os contemporâneos e ao mesmo tempo ofereceu o fundamento ideológico aos regimes autoritários do século 20. Assim, a ideia do mestiço como valor já apareceu nos anos 1940, mas a construção da nação da sociedade inteira ainda faltava.

Vale a pena prestar atenção às palavras de András Inotai que, numa análise de 1969, sublinha o fato que os objetivos económicos comuns na onda inicial de integração dos anos 1960 foram elaborados por países em desenvolvimento que estavam apenas na fase de nascimento do estado-nação (Inotai, *A Közép-amerikai Közös Piac*, 15.). Este, por sua vez, levanta mais problemas e abre novas vias na teoria e prática da integração.

A doutrina de segurança nacional do período de militarista determinou a vida quotidiana: os regimes dominantes liquidaram as instituições parlamentares e proibiram ou restringiram os partidos políticos. A separação do estado e da sociedade teve lugar nos anos 1970-80-s na América Latina. Uma parte significativa da sociedade tornou-se

vulnerável às leis do mercado e uma nova burocracia tecnocrática chegou ao poder que, em vez dos interesses da nação e das camadas mais amplas da população, representou os interesses da oligarquia.

Conclusão

No período analisado, as iniciativas políticas democráticas, a industrialização liderada pelo estado e as tentativas de formação de consciência nacional foram temporariamente esperançosas. Mas ao mesmo tempo tudo isso gerou um conjunto de tarefas que os países da região não foram capazes de resolver. As condições para o sucesso da integração regional teriam sido a integridade do mercado interno, o funcionamento do estado democrático e a existência da nação nos países membros. Nas primeiras décadas do regionalismo estas condições não estavam presentes na América Latina.

A partir dos anos 1960, a primeira onda de integração na América Latina foi organizada como integração superficial e de pouca profundidade. O protecionismo nacional era muito forte e a relação entre o estado e o setor privado era muito tensa. A balança comercial desigual causou tensão na economia e na política e aumentou a instabilidade económica e política. A industrialização era iniciativa do estado e não da nação. A organização da sociedade civil, além da estrutura do estado e do mercado, ainda estava muito na sua infância. As suas organizações e instituições eram de valor insignificante. O subdesenvolvimento da sociedade civil foi estreitamente relacionado com a falta de segurança física.

Bibliografia

Anderle, Ádám. "Latin-Amerika országai." In 20. századi egyetemes történet. II. Európán kívüli országok edited by Németh, István, 142-158. Budapest: Osiris, 2006.

Billion, Jean-Francis. "The Process of Latin American." *Integration. Federalist. A Political Review*. 38:1. (1996) 26-43.

Borb1, Szilvia. *Egy latin-amerikai gazdasmerikai gazda koncepcii oncalapjai. /A Prebisch-CEPAL modell/*. Budapest: Szakszervezetek Elmmszer Kutattervezete, 1987.

Braveboy-Wagner, Jacqueline Anne. *Institutions of the Global South*. London: Routledge, 2009.

Edler, Christoph. *Die Integration der Südamerikanischen Staaten durch den Mercosur*. MMnchen: Utz, 2013.

Edwards, Sebastian, "Protectionism and Latin America's historical economic decline." *Journal of Policy Modeling* 31:4 (2009): 573-584.

---, "External debt and integration." *Integración latinoamericana*. 11:109 (1986): 1-2.

---, "Government purchases and integration." *Integración latinoamericana*. 8:77 (1983): 1.

Griffin, Keith. *Underdevelopment in Spanish America*. London: Allen & Unwin, 1969.

Gwynne, Robert. "Regional Integration in Latin America." In: *Continental Trading Blocs. The Growth of Regionalism in the World Economy*, edited by Gibb, Richard and Michalak, Wieslaw, Chichester: John Wiley & Sons, 1996.

Inotai, András. A Kádár, András. *Kádár Piac: a fejletlen országok közötti integráció egy példája*. Budapest: Tanulmányok fejlődő országok között, 1973.

Janka, Helmut. "ALALC: Allusió o posibilidad?" *Nueva Sociedad*. 19-20. (1975): 3-19.

Koll-2, Zoltán. *Dél-Keresztje alatt. Latin-Amerika latinamerikanizációja*. Budapest: szerzői kiadás: 1996.

O'Keefe, Thomas Andrew. "How the Andean Pact Transformed Itself into a Friend of Foreign Enterprise." *The International Lawyer*. 30:4 (1996): 811-824.

Salazar Santos, Felipe. "El SELA: antecedentes e realizaciones." *Integración iberoamericana* 10:107. (1985): 3-27.

Salgado, Germánico "El Grupo Andino: problemas y perspectivas." *Estudios Internacionales*. 17:68 (1986): 459-492.

Valvis, Anastasios I. *Regional Integration in Latin America*. Athens: Institute of International Economic Relations, 2008.

Vilela Espinosa, Anna and Bernedo Alvarado, Jorge. *Andean Common Market*. Alphen/Rijn: Kluwer Law International, 2012.

NOTAS BIOGRÁFICAS DOS AUTORES

Ágnes Judit Szilágyi é Professora associada com agregação do Departamento de História Mundial Contemporânea da Universidade ELTE, onde é responsável pela área dos países da Península Ibérica e da América Latina. Licenciada em Budapeste, pela Faculdade de Letras de ELTE, nos Departamentos de História e de Língua e Literatura Portuguesas, doutorada em História pela Universidade de Szeged, o título da tese: A construção da nação e a política da cultura na época do “Estado Novo” brasileiro (1937-1945). É autora dos estudos e livros diferentes, em maioria baseados na sua investigação na história das Primeiras Repúblicas e dos “Estados Novos”, portugueses e brasileiros. szaj@caesar.elte.hu

Ana Campina é Investigadora e membro do Instituto Jurídico Portucalense da Universidade Portucalense Infante D. Henrique (Porto); Doutorada em Direitos Humanos, História Contemporânea pela Universidad de Salamanca (Tese: “António de Oliveira Salazar – discurso político e “retórica” dos direitos humanos”: Prémio Extraordinário da Universidad de Salamanca; Publicada em 2013 – ISBN 978-84-9012-356-0), DEA História Contemporânea pela Universidad de Salamanca, Licenciada em Ciência Política – Especialização em Relações Internacionais - Universidade Internacional (Lisboa). Formações especializadas em ciências sociais e humanas. Professora e Orientadora Educativa na Escola Profissional de Aveiro desde 2002 na área das Ciências Sociais. Investigadora Associada do Instituto Jurídico da Universidade Portucalense, do Observatório Político e da Memoshoa; Exerceu funções de direção da Universidade UNIGRANET Europa - Ensino à Distância – Centro Universitário de Grande Dourados (Brasil) - Lisboa (2007 a 2011). ana.campina@gmail.com

Carina Jordão é Doutoranda em Relações de Trabalho, Desigualdades Sociais e Sindicalismo (FEUC/CES); Bolseira de Doutoramento da FCT (SFRH/BD/91548/2012) sob orientação da Professora Doutora Virgínia Ferreira e coorientação da Professora Doutora Carla Amado. crmjordao@gmail.com

Dina Sebastião está a preparar a dissertação de doutoramento em Estudos Europeus, sobre os “Partidos Socialistas Ibéricos e a Integração Europeia”. É autora das seguintes publicações: “Iberism – hostage of the Ideal and Reality: an analysis of the Iberian Socialist’s Discourse”, artigo aceite para publicação no âmbito da conferência “Jean Monnet International Roundtable – European Culture and Identity Paradiplomacy”, University of Oradea, Institute for Euroregional Studies, European Centre of Excellence, 23-24.05.2014; “Socialistas Ibéricos e a unidade europeia no pós-guerra: 1946-1974”, in *Revista Portuguesa de História*, IHES da FLUC, tomo 45, Coimbra, 2014, pp. 321-351; “Mário Soares e a Europa: retaguarda e horizonte”, *Revista Debater a Europa*, nº 11, julho/dezembro, 2014, CIEDA/CEIS20, 2014; “Mário Soares e a Europa: pensamento e ação”, mestrado em História Contemporânea: Economia, Sociedade e Relações Internacionais, pela FLUC. É Professora Assistente Convidada na FLUC, desde 2011, na Licenciatura em Estudos Europeus e Consultora de Comunicação para Dow Portugal e PACOPAR, desde 2005. dinasebastiao@gmail.com

Dora Resende Alves é Licenciada em Direito pela Universidade Portucalense Infante D. Henrique (Porto), mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e doutora pela Universidad de Vigo (Espanha). Professora Auxiliar Convidada na Universidade Portucalense; formadora da Ordem dos Advogados; investigadora permanente do Instituto Jurídico Portucalense; editora-adjunta da *Revista Jurídica Portucalense*; autora e co-autora de artigos científicos na área do Direito. Endereço eletrónico de contacto: dra@upt.pt

Francisco Miguel Araújo, licenciado em História (2003) e mestre em História da Educação (2008) pela Faculdade de Letras da Universidade do Porto, frequenta o doutoramento em História com bolsa de doutoramento pela FCT (FCT/POPH/QREN/UE). Investigador do CITCEM – centro de investigação transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória» nos eixos temáticos da História da Educação, História da Ciência e História do Portugal contemporâneo. Contacto: frmi.araujo@gmail.com

Isabel Baltazar é licenciada em Filosofia pela Universidade Católica Portuguesa (Lisboa, 1988), mestre em História Cultural e Política (1995), pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, e Doutorada em História e Teoria das Ideias, Especialidade de História das Ideias Políticas (2008), pela mesma Universidade, com uma tese intitulada *Portugal e a Ideia de Europa. Pensamento Contemporâneo*. O seu interesse pelos Estudos Europeus foi aprofundado pela frequência e conclusão da Pós-Graduação em Estudos Europeus, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (1995). Desde então investigou e escreveu inúmeros artigos sobre a Europa, para além de conferências sobre a mesma temática, incidindo particularmente sobre a IDEIA DE EUROPA, nos escritos dos pensadores europeus, também portugueses, e sobre a CONSTRUÇÃO EUROPEIA, estudos estes realizados a partir do acervo do Arquivo Histórico-Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Realizou uma investigação de pós-doutoramento (FCT) sobre *A Europa na Diplomacia Portuguesa. Uma visão comparativa entre guerras*. É investigadora do CEIS 20 da Universidade de Coimbra e do Instituto de História Contemporânea da Universidade Nova de Lisboa. Foi Professora Assistente da Universidade Católica Portuguesa (Pólo de Leiria) e Professora Convidada da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, no Departamento de Estudos Políticos onde lecionou a disciplina de Construção Europeia no Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, Especialização em Estudos Europeus. ibaltazar@fcsh.unl.pt

Manuel de Jesus das Neves Malaguerra é Sociólogo pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra; Doutorando em Estudos Contemporâneos (Políticas Estruturais e de Coesão da UE) no CEIS20 da Universidade de Coimbra; e Técnico Superior na Câmara Municipal de Coimbra. **Lídia Cristina Soares Gomes** é Jurista pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Doutoranda em Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Técnica Superior na Câmara Municipal de Coimbra. Os autores publicaram em conjunto, dois artigos: Lídia Gomes; Manuel Malaguerra (2013). “Cidades que se Movem: Pulsares. Mobilidades e Transportes”. Revista CEDOUA - Nº 30 - Ano XV. Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, Urbanismo e Ambiente (RevCEDOUA) da Universidade de Coimbra; Manuel Malaguerra; Lídia Gomes (2014). “Por uma pedagogia deslizando aberta às incertezas”. Revista Estudos do Século XX – Nº 14. Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra – CEIS20. malaguerra@cm-coimbra.pt; lidia.gomes@cm-coimbra.pt

Marianna Katalin Racs é Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade Corvinus de Budapeste. Estudou também Língua e Literatura Portuguesas e Alemãs e concluiu os seus estudos de doutoramento em História Mundial Contemporânea (2015) na Universidade Eötvös Loránd, em Budapeste, em cooperação com o Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da Universidade de Coimbra, Portugal. As suas áreas de interesse vinculam-se aos processos de integração regional no espaço latino-americano e aos regimes autoritários do século XX. Trabalha como tradutora e intérprete, e guia em passeios temáticos da Segunda Guerra Mundial. akkamarianna@gmail.com

Sérgio Tenreiro Tomás é Investigador e membro do Instituto Jurídico Portucalense da Universidade Portucalense Infante D. Henrique (Porto) e Docente do Instituto Superior de Entre Douro e Vouga (ISVOUGA); Doutor em Direito do Trabalho pela Universidade de Salamanca, licenciado em Direito - Universidade Independente (Lisboa). Autor de vários livros e artigos científicos no âmbito das ciências jurídicas. Participante, a título de orador e de coordenador científico, em inúmeros congressos nacionais e internacionais. tenreirothomas@gmail.com

Vicente de Paiva Brandão é licenciado em Relações Internacionais (Universidade Lusíada, 1992), Mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional (ISEG, 1997), e Auditor de Defesa Nacional (Instituto de Defesa Nacional, 2006). É Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais pelo Instituto de Estudos Políticos (IEP) da Universidade Católica Portuguesa (UCP, 2015). Ao nível da formação internacional, Frequentou o Programa de Intercâmbio Internacional no Lincoln College (Universidade de Oxford, 2002). Obteve, ainda, duas bolsas: a primeira facultada pela Fundação Calouste Gulbenkian, em 2002, e a segunda proveniente da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), em 2006. Tem publicado diversos trabalhos, artigos e resenhas de obras, bem como participado com comunicações em várias conferências e seminários, ao que acresce experiência no ensino universitário. Tem colaborado, com regularidade, no “Diário Económico”, sobre assuntos de política internacional. É, também, investigador no Centro de Investigação do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa e investigador no Centro de Investigação da Academia Militar (CINAMIL), bem como sócio da Associação Portuguesa de Ciência Política (APCP). As áreas de

investigação compreendem domínios da Ciência Política e Relações Internacionais, nomeadamente o estudo dos modelos autoritários dos anos 30, a política externa portuguesa do Estado Novo, a Guerra Colonial (1961-1974), os desafios colocados pela transição democrática nos países africanos lusófonos, e a política externa portuguesa contemporânea. vicpaivabr@gmail.com